

T-142-98

Sentencia T-142/98

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Improcedencia de tutela

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Criterios

PROCESO DE TUTELA-Contestación de la demanda y demás actos procesales

Referencia: Expediente T-147576

Peticionario: Boris Nisimblat Alvarez

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá D.C., abril veinte (20) de mil novecientos noventa y ocho (1998)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, procede a revisar el proceso de tutela promovido ante el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de San Andrés, Isla, contra la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de San Andrés, Islas, conforme a la competencia que le ha sido asignada en virtud de los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

1. Los hechos.

1.1. La Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de San Andrés – Islas, luego de haber efectuado requerimientos ordinario y especial al demandante Boris Nisimblat Alvarez, expidió la liquidación oficial de revisión N° 00005, notificada por correo el día 2 de noviembre de 1995.

1.2. El artículo 245 de la Ley 223 de 1995, reguló lo relativo al saneamiento de impugnaciones, señalando las condiciones bajo las cuales los contribuyentes podían acogerse

a dicho beneficio.

1.3. Mediante comunicación dirigida al Jefe de la División de Recursos Tributarios de la Administración de Impuestos Nacionales de San Andrés y Providencia, Islas, de fecha 29 de diciembre de 1995, el actor manifestó que se acogería al saneamiento de impugnaciones, consagrado en la referida ley una vez se produjera la reglamentación correspondiente.

1.4. El día 25 de enero de 1996 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 196 de 1996, mediante el cual se reglamentó la mencionada ley.

1.5. El Administrador de Impuestos de San Andrés, Isla, en respuesta a la comunicación del 7 de febrero de 1996, le indicó al demandante que para que fuera procedente la solicitud de saneamiento de impugnaciones, debería acompañarla con los documentos requeridos por la norma legal.

1.6. El día 29 de marzo de 1996 el actor presentó ante la Administración de Impuestos Nacionales de San Andrés y Providencia, Islas, un memorial con la totalidad de las pruebas, pagos, etc., exigidos para poder ejercitar el beneficio del saneamiento de impugnaciones.

1.7. Mediante resolución No. 002 de fecha 8 de mayo de 1996, la Administración de Impuestos Nacionales de San Andrés y Providencia, Islas, negó al demandante el beneficio del saneamiento de impugnaciones, por haber vencido el término para acceder a dicho beneficio tributario.

2. Las pretensiones.

Pretende el demandante Boris Nisimblat Alvarez la tutela de su derecho fundamental al debido proceso, que afirma le fue vulnerado con la actuación administrativa antes reseñada y, en consecuencia, pide que se declaren sin ningún valor ni efecto los actos administrativos expedidos por la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de San Andrés Islas, esto es, la liquidación oficial de revisión No. 00005 de 1995, y la resolución 002 de mayo 8 de 1996, que niega su petición de acogerse al saneamiento de impugnaciones.

Solicita, además, como medida previa, la suspensión de los actos impugnados y que se prevenga a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de San Andrés, Isla, para que se abstenga de reproducirlos.

3. Actuación procesal.

3.1 Unica Instancia.

El Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de San Andrés, Isla, por auto de fecha 26 de septiembre de 1997, admitió la demanda y acorde con las súplicas de la misma accedió a la petición del demandante, y dispuso:

“... conforme lo dispone el art. 7º del Decreto 2591, se ordena la SUSPENSION en la aplicación del acto concreto que amenaza o vulnera, esto es, la liquidación oficial de revisión No. 0005 notificada por correo el día 2 de noviembre de 1995, y la resolución No. 002 de fecha 8 de mayo de 1996, proferidas por la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de San Andrés y Providencia, Islas, en contra del accionante Dr. Boris Nisimbla, lo anterior contado a partir de la presentación de esta acción de tutela .- Ofíciense en tal sentido”

Mediante sentencia de fecha 8 de octubre de 1997, el Juzgado concedió la tutela impetrada y declaró, en los términos de la petición del demandante, sin valor ni efecto la liquidación oficial de revisión No. 0005 de la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de San Andrés y Providencia, Islas, y la Resolución No.002 de fecha 8 de mayo de 1996 y la previno acerca de la prohibición de reproducir los mencionados actos administrativos, so pena de incurrir en las sanciones derivadas del incumplimiento del fallo.

Sustentó su decisión en razonamientos que se pueden sintetizar así:

La Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de San Andrés, Islas adelantó una actuación administrativa con base en la Ley 223 de 1995, sin que esta hubiere sido reglamentada, omitiendo el deber constitucional de no aplicarla hasta tanto se produjera la debida reglamentación; de este modo violó el debido proceso administrativo al actuar en contravía de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

La presunta omisión del Gobierno de reglamentar la ley oportunamente constituye el fundamento para considerar, con base en el art. 4 de la Constitución, que la disposición normativa antes mencionada era inaplicable.

Como la Administración aplicó la ley 223/95, sin haber sido reglamentada, consideró

igualmente el Juzgado que la actuación de los respectivos funcionarios configuraba una verdadera vía de hecho, y que eventualmente se les podía exigir responsabilidad penal, en la modalidad de prevaricato por acción.

Concluyó el Juzgado, que las graves irregularidades que a su juicio había cometido la administración justificaban tanto la concesión de la tutela, por violación del derecho al debido proceso, como la decisión de declarar sin valor ni efecto legal los actos administrativos cuestionados.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. El Problema jurídico planteado.

Según los antecedentes sucintamente enunciados, debe la Corte determinar si es procedente la acción de tutela impetrada frente a los actos administrativos expedidos por la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de San Andrés, Islas, contenidos en la liquidación de revisión No. 0005 de 1995 y en la resolución 002 de 1996, bien como mecanismo definitivo o transitorio.

2. La solución al problema planteado.

2.1. Reiteradamente la Corte, con fundamento en los arts. 86, inciso 3 y 6-1 del decreto 2591/91, ha sostenido que la acción de tutela sólo es procedente ante la ausencia de un mecanismo alternativo de defensa judicial que sea idóneo y eficaz para la protección del derecho, salvo cuando, existiendo el medio de defensa ordinario, se la utilice como mecanismo transitorio para impedir un perjuicio irremediable.

2.2. Aprecia la Sala que en el caso concreto existe un medio alternativo de defensa judicial, que se considera idóneo y eficaz para la protección de los derechos del demandante, como es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Al proceso, a que dio origen la acción del demandante, se le puso fin mediante sentencia del 2 de octubre de 1997, en virtud de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

En la actualidad el proceso se halla al conocimiento del Honorable Consejo de Estado, en

razón del recurso de apelación interpuesto por el demandante.

2.4. Ni siquiera era procedente la tutela como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, porque no se daban los presupuestos señalados en la sentencia T-640/961 para que se configurara dicho perjuicio. En efecto, en esta sentencia la Corte precisó los criterios conforme a los cuales se considera que el perjuicio es irremediable, en los siguientes términos:

“1. El perjuicio ha de ser inminente: ‘que amenaza o está por suceder prontamente’. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia”.

“2. Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señales la oportunidad de la urgencia”.

“3. No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados

bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente”.

“4. La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social”.

Y no se configuraba el perjuicio irremediable en el caso concreto, porque a través de la acción que instauró el actor ante el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés Providencia y Santa Catalina pueden repararse adecuadamente los derechos que se estiman lesionados.

2.5. Los anteriores razonamientos serían suficientes para revocar el fallo proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de San Andrés, Isla. No obstante, los protuberantes yerros jurídicos que contiene la motivación de la sentencia de dicho juzgado obligan a la Sala a hacer las siguientes consideraciones adicionales:

- Critica el Juzgado que la DIAN, mediante apoderado, hubiera contestado la demanda de tutela, pronunciado sobre las pretensiones del demandante y solicitado la práctica de pruebas, porque, a su juicio, estos actos procesales sólo tienen cabida en los procesos diferentes al que da lugar la acción de tutela. En efecto, dijo el Juzgado:

“Conforme a lo anteriormente expuesto, fácil resulta comprender que dentro del trámite de la acción de tutela no es viable la contestación de la demanda, por una simple y sencillísima razón. En la acción de tutela, de conformidad con los decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992 reglamentarios de la acción de amparo constitucional, no se prevé esta posibilidad, como asombrosa e inexplicablemente parece haber entendido la entidad demandada, al confundir

la acción de tutela con otro tipo de proceso, solicitando la práctica de pruebas, y controvirtiendo uno a uno los hechos de la demanda, olvidando que la acción de tutela por su sumariedad no establece siquiera el traslado de la demanda para el demandado”.

“Ahora bien, es necesario hacer claridad que en el único momento en que es viable dentro del trámite de la acción de tutela que exista algún pronunciamiento por parte de la entidad accionada, es en el evento en que el juez de tutela así lo requiera por haber practicado oficiosamente pruebas ya sean documentales o testimoniales, en los términos de los artículos 19, 20, 21 y 22 del decreto 2591, cosa que no fue realizada por este despacho, razón por la cual hace improcedente hacer cualquier pronunciamiento de fondo sobre el memorial contentivo de la contestación de la demanda, presentada por la parte accionada”

La Sala considera carentes de asidero jurídico las anteriores consideraciones del Juzgado, por las siguientes razones:

Es cierto que el decreto 2591/91 no regula expresamente la contestación de la demanda, como una etapa procesal perfectamente delimitada dentro del proceso de tutela. No obstante, en varias de sus previsiones se determina que la parte demandada la constituye la autoridad o el particular autor de la violación o de la amenaza de transgresión del derecho constitucional fundamental, a la que se le debe vincular al proceso, mediante la notificación respectiva, obviamente con el propósito de que pueda ejercitar su derecho de defensa, pudiendo, en consecuencia, exponer las razones por las cuales se opone a las pretensiones de la demanda, solicitar la práctica de pruebas, impugnar la decisión y, en general, realizar todos los actos procesales propios de quien es citado como parte en un proceso (arts. 1, 5, 13, 14, 16, 27, 28, 29, 30, 31, 32 del decreto 2591/91).

Tratándose de un proceso que implica un control concreto de constitucionalidad, que sirve de cauce al ejercicio de una acción -la tutela- que es en sí misma un derecho fundamental e instrumento para la protección de derechos igualmente fundamentales, son de rigurosa observancia los principios básicos del debido proceso contemplados en el art. 29 de la Constitución. De tal suerte, que el derecho de defensa y contradicción, que conlleva a la ejecución de actos procesales tales como, ser oído, aportar pruebas, controvertir las que se aleguen en su contra, e impugnar las correspondientes decisiones, es algo consustancial con

la calidad de parte procesal y con la observancia del debido proceso.

En las circunstancias mencionadas, no cabe duda que en ejercicio del derecho de defensa y de contradicción en el proceso de tutela la autoridad pública demandada puede contestar la demanda, solicitar la práctica de pruebas, impugnar el fallo adverso y, en general realizar todos los actos que son connaturales a quien actúa como parte procesal.

- Dice el Juzgado que la ley 223/95 no podía ser aplicada por la administración, mientras no se hubiera expedido el correspondiente decreto reglamentario. Al respecto, valen las siguientes observaciones:

No existe norma constitucional alguna que condicione la aplicación de la ley a su reglamentación. La ley, una vez se encuentre vigente, posee todos los atributos necesarios para ser aplicada y producir los consecuentes efectos jurídicos y, en consecuencia, vincular a sus destinatarios, sin necesidad de reglamento. Considerar, que éste condiciona la aplicación de aquélla equivaldría a conferirle al ejecutivo el poder, que no le asigna la Constitución, para determinar la aplicabilidad de la ley en el tiempo a su arbitrio, contrariando el numeral 10 del art. 189 de la Constitución que le asigna al Presidente la obligación, no sólo de promulgar las leyes, sino de obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento.

La función de reglamentar las leyes (art. 189-11 C.P.) sólo la ejerce el Presidente cuando exista la necesidad de la reglamentación, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes, que se requieran para su cumplida ejecución. En tal virtud, no toda ley requiere de un reglamento para su aplicación, porque ella misma puede contener suficientes elementos normativos que hagan posible su ejecución.

Sobre el particular, esta misma Sala se pronunció en la sentencia T-106/932. en los siguientes términos:

“No necesariamente la expedición del decreto reglamentario es requisito indispensable para la aplicación o cumplimiento de una ley, pues lo normal es que la ley contenga totalmente las formulaciones o principios generales que permitan su aplicación”.

Con base en lo anterior, no cabe duda que el art. 245 de la ley 223/95 que se contrae al saneamiento e impugnaciones, podía ser aplicado sin necesidad de la expedición de

reglamento alguno.

3. En conclusión, no existe la violación del debido proceso administrativo, alegada por el demandante. Pero aún existiendo ésta, es improcedente la tutela por existir un mecanismo alternativo de defensa judicial; tampoco es procedente como mecanismo transitorio, por las razones ya expuestas. En tal virtud, se revocará el fallo proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo de San Andrés, Isla, y en su lugar se denegará la tutela impetrada.

IV. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero: REVOCAR la sentencia de tutela emitida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de San Andrés, Islas, de fecha octubre 8 de 1997 y, en su lugar, deniégase la tutela impetrada.

Segundo: Líbrese por la Secretaría General de esta Corporación la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 M.P. Antonio Barrera Carbonell