

Sentencia T-1725/00

DERECHOS FUNDAMENTALES DE PERSONA JURIDICA-Señalamiento de los que resultan aplicables y protección por tutela

DEBIDO PROCESO EN JURISDICCION COACTIVA

VIA DE HECHO-Alcance/VIA DE HECHO-Improcedencia por existencia de mecanismo de defensa judicial

ACCION DE TUTELA-No sustituye mecanismos de defensa judicial/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Controversias económicas/AERONAUTICA CIVIL-Controversias económicas

ACCION DE TUTELA-Improcedencia sobre controversias puramente económicas

Reiteración de Jurisprudencia

Rerencia: expedientes T-341662

Acción de Tutela instaurada por la U.A.E. AERONAUTICA CIVIL- aeropuerto José María Córdoba contra el Municipio de Rionegro- Oficina de Ejecuciones Fiscales.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., diciembre doce (12) del año dos mil (2000).

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Fabio Morón Díaz, Cristina Pardo Schlesinger y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión y por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, dentro de la acción de tutela instaurada por la U.A.E. AERONAUTICA CIVIL

contra el Municipio de Rionegro, Oficina de Ejecuciones Fiscales.

I. ANTECEDENTES

- La U.A.E. de Aeronáutica Civil, pide que se ampare su derecho fundamental al debido proceso, garantía constitucional que considera violada porque la Oficina de Ejecuciones Fiscales del Municipio de Rionegro, dentro del juicio fiscal que le adelanta para el cobro del impuesto de industria y comercio correspondiente a los años 1985 a 1999, profirió mandamiento de pago y ordenó el embargo de dineros que pertenecen al Presupuesto General de la Nación, los cuales tienen carácter de inembargables, bajo el argumento de que el aeropuerto José María Córdoba, ubicado en jurisdicción de ese municipio, cumple funciones comerciales por los servicios que presta a los pasajeros y a las aerolíneas, posición que considera contraria al concepto del 1º de diciembre de 1999, del Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil.

- No obstante los múltiples requerimientos efectuados al ejecutor, los recursos intentados en la vía gubernativa, las distintas solicitudes de desembargo, el incidente de nulidad propuesto y la queja presentada ante la Procuraduría Provincial, la Oficina de Ejecuciones Fiscales dispuso la terminación del proceso ejecutivo y tomó de manera abusiva los dineros incorrectamente embargados, vulnerando claramente de esa forma el derecho consagrado en el artículo 29 superior.

- Por ende, solicita el accionante que se ordene al Municipio de Rionegro, Oficina de Ejecuciones Fiscales, el desembargo y la devolución inmediata de los dineros embargados por ese ente territorial pertenecientes al Presupuesto General de la Nación y destinados al funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Posición de la parte demandada

A través de apoderado, el ente accionado se opuso a las pretensiones de la demanda, aduciendo que no se ha configurado violación al debido proceso en el proceso de cobro coactivo a la U.A.E. Aeronáutica Civil, por las razones que a continuación se sintetizan:

Frente a los actos administrativos de carácter definitivo que prestan mérito ejecutivo, procede el recaudo a través del proceso de cobro respectivo, para el caso el procedimiento

administrativo de cobro después de 18 meses de estar debidamente ejecutoriados. Así lo ha considerado la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia C-103 de fecha 10 de marzo de 1994 (M.P. Dr. Jorge Arango Mejía).

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional para que la vía de hecho pueda ser predicable de una determinada acción u omisión de una autoridad, no obstante poder ser impugnada como nulidad, se precisa de una suerte de vicio más radical por haberse desligado la autoridad responsable, por entero del imperio de la Ley.

No pudo haberse incurrido en la presunta vía de hecho pues, como se ha expuesto, sí era procedente el trámite del procedimiento de cobro y el consecuente embargo, toda vez que existían unos actos administrativos plenamente legales, ejecutoriados y, por ende, en firme, desde hacía más de los diez y ocho (18) meses exigidos en las normas y en las Sentencias de la Corte Constitucional.

Se reitera, dentro del proceso, en ningún momento se restó valor probatorio a la certificación allegada, lo que sucede es que esta certificación en nada incidía dentro del procedimiento adelantado, puesto que en éste se estaba ejecutando por unos actos administrativos en firme desde hacía más de los diez y ocho (18) meses, que facultaban para efectuar su cobro y hasta el embargo con independencia de la procedencia o naturaleza de los bienes.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

2.1. La Decisión Judicial de Primera Instancia

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta de Decisión, mediante sentencia del 28 de abril del 2000, decidió denegar la pretensión constitucional al debido proceso pues, pese a que, en su opinión:

“... contra la decisión de pago coactivo no cabe recurso alguno (art. 833 del Estatuto Tributario) y por lo tanto la accionante no cuenta con medio de defensa judicial alguno, la Corte Constitucional en la Sentencia C-354 de 1997 señaló que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada, art. 19 Ley 179 de 1994, y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar la

ejecución, con el embargo y secuestro de recursos del presupuesto, en primer lugar, los destinados al pago de sentencias y conciliaciones y, seguidamente, sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

Entonces, como se desprende de la sentencia citada que los recursos del presupuesto son embargables cuando se trata de hacer efectivos créditos que constan en actos administrativos, después de transcurridos 18 meses de su exigibilidad, la conducta del Municipio no es arbitraria y, por lo tanto, no procede el amparo constitucional pedido”.

2.2 La Impugnación

En la debida oportunidad procesal, el demandante impugnó la providencia del a-quo, para lo cual adujo que:

“El Tribunal considera en forma errónea que los actos administrativos que contienen las aparentes obligaciones impositivas a cargo de la Aeronáutica Civil, tienen más de 18 meses de exigibilidad, lo que se desvirtúa al consultar las fechas de esos actos: 2 de junio y 11 de agosto, ambos de 1999, demostrándose que no se da la hipótesis del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, la cual, según la Corte Constitucional, corresponde a una excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación”.

En razón de lo anterior, solicita la revocatoria de la decisión de instancia y en su lugar conceder el amparo a sus pretensiones.

2.3 La Decisión Judicial de Segunda Instancia

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, mediante Sentencia del ocho (8) de junio del 2000, concedió el amparo solicitado y, en consecuencia revocó la Sentencia de primera instancia, por considerar que:

“la actividad desarrollada por la Aeronáutica Civil en momento alguno puede ser objeto de cargas impositivas porque, como lo definen los transcritos artículos del decreto num. 1333 de 1986, los servicios que presta son de naturaleza pública y no pueden ser catalogados como comerciales. Esas funciones deben enmarcarse dentro del estricto concepto de función pública, pues están encaminadas a operar la infraestructura aeronáutica del país. Luego, mal puede gravarse esa actividad con un impuesto perseguido por el Municipio de Rionegro

porque no es, ni puede ser, catalogada como comercial y/o industrial.

Se debe concluir, entonces, que mal actuó la Oficina de Ejecuciones Fiscales del Municipio de Rionegro cuando, no solamente convirtió a la Aeronáutica Civil en sujeto activo de una carga impositiva que no le corresponde, sino, además, le embargó la suma de \$1'516.402.637,00, dineros que, no sobra repetirlo, están amparados por la inembargabilidad que protege al Presupuesto General de la Nación”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1.991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

2.- Reiteración de la jurisprudencia sobre los derechos fundamentales de las personas jurídicas.

La Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente, tanto en la revisión de fallos de tutela,¹ como en asuntos de constitucionalidad,² que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales; para resumir su doctrina sobre este punto, baste citar un aparte de la sentencia de unificación SU-182/983:

“Hay derechos de las personas jurídicas, que ellas pueden reclamar dentro del Estado Social de Derecho y que las autoridades se obligan a respetar y a hacer que les sean respetados. Y, claro está, entre la inmensa gama de derechos que les corresponden, los hay también fundamentales, en cuanto estrechamente ligados a su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece y, por supuesto, al ejercicio de derechos de las personas naturales afectadas de manera transitiva cuando son vulnerados o desconocidos los de aquellos entes en que tienen interés directo o indirecto. La naturaleza propia de las mismas personas jurídicas, la función específica que cumplen y los contenidos de los derechos constitucionales conducen necesariamente a que no todos los que se enuncian o se derivan de la Carta en favor de la persona humana les resulten aplicables.

Pero, de los que sí lo son y deben ser garantizados escrupulosamente por el sistema jurídico en cuanto de una u otra forma se reflejan en las personas naturales que integran la población, la Corte Constitucional ha destacado derechos fundamentales como el debido proceso, la igualdad, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, la libertad de asociación, la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, el habeas data y el derecho al buen nombre, entre otros. En conexidad con ese reconocimiento, las personas jurídicas tienen todas, sin excepción, los enunciados derechos y están cobijadas por las garantías constitucionales que aseguran su ejercicio, así como por los mecanismos de defensa que el orden jurídico consagra. De allí que son titulares no solamente de los derechos fundamentales en sí mismos sino de la acción de tutela para obtener su efectividad cuando les sean conculcados o estén amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular”

* El derecho al debido proceso en la jurisdicción coactiva.

El inciso primero del artículo 29 de la Carta Política establece claramente que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, por lo que también en los procesos de jurisdicción coactiva que adelantan algunas entidades administrativas, deben observarse la plenitud de las formas previstas en la ley previa para tales procedimientos; quien los tramite sin atender a ese mandato incurre en violación del derecho fundamental consagrado en la norma Superior citada.

* Improcedencia de la vía de hecho por violación al debido proceso cuando existen otros mecanismos de defensa judicial.

Esclarecido lo anterior, es oportuno recordar que esta Corporación ha precisado en reiterada jurisprudencia los estrictos presupuestos sustanciales a los que se supedita la procedencia excepcional de la tutela por violación del debido proceso, como consecuencia de una presunta vía de hecho.

Así, esta Corte⁴ se ha referido a los presupuestos materiales de la vía de hecho y sólo la ha considerado procedente cuando la providencia atacada carece efectivamente de fundamento objetivo y razonable, por basarse en una interpretación ostensible y abiertamente contraria a la norma jurídica aplicable.

Por ello, como algunos de los aspectos conceptuales que plantea la presente tutela los ha dilucidado esta Corte en casos que plantean la misma cuestión que se debate en el presente, resulta pertinente traer a colación algunos de los pronunciamientos en los que la Corporación ha plasmado su concepción acerca del carácter excepcional de la violación del derecho al debido proceso a causa de una vía de hecho.

En particular, resulta pertinente reiterar la Sentencia SU-962 de 1999, del mismo Ponente, en la que la Sala Plena de la Corte Constitucional consignó una síntesis de su pensamiento acerca de la temática concernida en las tutelas que en ésta oportunidad la Sala Séptima revisa.

En dicha oportunidad, el fallo que se menciona reiteró la Sentencia SU-087 de 1999, de la que fue ponente el H. M. José Gregorio Hernández Galindo, en el que a propósito de este tema, la Corte razonó así:

“Tiene dicho la jurisprudencia, con base en la Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992, que, habiendo sido declarada inexecutable la acción de tutela indiscriminada contra providencias y actuaciones judiciales, no puede acudir a ese instrumento para controvertirlas, a menos que exista un perjuicio irremediable para evitar el cual quepa el amparo transitorio, o que el juez haya incurrido en ostensible e inocultable vía de hecho.

Se reitera:

“...la vía judicial de hecho -que ha sido materia de abundante jurisprudencia- no es una regla general sino una excepción, una anomalía, un comportamiento que, por constituir burdo desconocimiento de las normas legales, vulnera la Constitución y quebranta los derechos de quienes acceden a la administración de justicia. Es una circunstancia extraordinaria que exige, por razón de la prevalencia del Derecho sustancial (artículo 228 C.P.), la posibilidad, también extraordinaria, de corregir, en el plano preferente de la jurisdicción constitucional, el error que ha comprometido o mancillado los postulados superiores de la Constitución por un

abuso de la investidura.

Naturalmente, ese carácter excepcional de la vía de hecho implica el reconocimiento de que, para llegar a ella, es indispensable la configuración de una ruptura patente y grave de las normas que han debido ser aplicadas en el caso concreto” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-492 del 7 de noviembre de 1995).

“La acción de tutela es viable, entonces, para restaurar el imperio del Derecho en el caso concreto, cuando la decisión judicial es en sí misma una arbitrariedad de tal magnitud que atropella las reglas mínimas establecidas por el ordenamiento jurídico, en abierto desconocimiento del debido proceso.

Pero, como se trata de una excepción, la doctrina de la vía de hecho ha de ser aplicada por los jueces de tutela con extremo cuidado y medida, en cuanto, de una parte, existe cosa juzgada constitucional en favor de una sentencia que proscribe la utilización de tal mecanismo como regla generalizada y ordinaria frente a providencias judiciales, y, de otro lado, la propia Constitución Política hace obligatorio el respeto a la autonomía de las jurisdicciones y a la independencia de cada juez en la definición de las controversias que resuelve.

De allí que esta Sala haya destacado en varias oportunidades que la vía de hecho, para ser admisible como razón del amparo, debe estar probada y constituir, sin lugar a dudas, una ruptura flagrante del Derecho positivo que rige el proceso correspondiente” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-94 del 27 de febrero de 1997)

“Esta Corte ha admitido que extraordinariamente pueden ser tutelados, por la vía del artículo 86 de la Constitución Política, los derechos fundamentales desconocidos por decisiones judiciales que en realidad, dada su abrupta y franca incompatibilidad con las normas constitucionales o legales aplicables al caso, constituyen actuaciones de hecho. Justamente por serlo -ha sido el criterio doctrinal de esta Corporación-, tales comportamientos de los jueces no merecen el calificativo de “providencias”, a pesar de su apariencia, en cuyo fondo se descubre una inadmisibles transgresión de valores, principios y reglas de nivel constitucional.

Obviamente -dígase una vez más-, la señalada posibilidad de tutela es extraordinaria, pues la

Corte ha fallado, con fuerza de cosa juzgada constitucional (Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992), que la acción de tutela indiscriminada y general contra providencias judiciales vulnera la Carta Política. Habiéndose encontrado inexecutable el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, es improcedente la tutela contra providencias judiciales, con la salvedad expuesta, que resulta de los artículos 29 y 228 de la Constitución y que fue claramente delimitada en la propia Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992 y en posteriores fallos de esta Corporación.

La Corte debe reiterar que, en principio, el procedimiento de tutela no puede utilizarse para obtener que un juez diferente al que conoce del proceso ordinario intervenga inopinadamente para modificar el rumbo del mismo con base en una interpretación diversa - la suya-, pretendiendo que, por haber entendido las normas pertinentes de una determinada manera, incurrió el primero en una vía de hecho.

La vía de hecho -excepcional, como se ha dicho- no puede configurarse sino a partir de una ruptura flagrante, ostensible y grave de la normatividad constitucional o legal que rige en la materia a la que se refiere el fallo. Por tanto, mientras se apliquen las disposiciones pertinentes, independientemente de si otros jueces comparten o no la interpretación acogida por el fallador, no existe la vía de hecho, sino una vía de Derecho distinta, en sí misma respetable si no carece de razonabilidad.

Esta, así como el contenido y alcances de la sentencia proferida con ese apoyo, deben ser escrutados por la misma jurisdicción y por los procedimientos ordinarios, a través de los recursos que la ley establece y no, por regla general, a través de la acción de tutela" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-01 del 14 de enero de 1999).

Inclusive en el caso de posibles transgresiones al debido proceso, que pudieran llegar a entenderse como constitutivas de vía de hecho, no es procedente la tutela si el afectado cuenta con un medio judicial ordinario con suficiente eficacia para la protección inmediata y plena de sus derechos.

..."

* Reiteración de jurisprudencia. Improcedencia de la tutela pues supondría sustituir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en la definición de una controversia de índole eminentemente económica

En el caso sub examine, la Sala observa, con base en la controversia expuesta y a partir de las pretensiones planteadas por el actor, que lo que se pretende es que el juez de tutela defina si hay lugar o no al pago de una obligación tributaria por concepto de impuesto de industria y comercio y si es procedente o no el embargo de recursos del presupuesto del aeropuerto José María Córdoba -U.A.E. de Aeronáutica Civil, cuestiones que en esencia comprometen prestaciones económicas y sobre la que el juez de tutela no puede decidir sin invadir la esfera de competencias del juez ordinario.

En esas condiciones, esta Sala de Revisión reitera que la acción de tutela no es - ni puede ser - un mecanismo que reemplace a los medios judiciales existentes para debatir si procede o no el pago del impuesto de industria y comercio, o si es procedente o no el embargo del presupuesto de la U.A.E. de Aeronáutica Civil- aeropuerto José María Córdoba que es lo que se pretende en el presente caso.

Por ello, considera pertinente reiterar que, como lo ha dicho la Corte:

“La acción de tutela no ha sido concebida como un instrumento para sustituir los demás medios de defensa judicial, sino como un mecanismo que complementa los otros recursos y acciones, en la medida en que cubre aquellos espacios que éstos no abarcan o lo hacen deficientemente. Aceptar lo contrario sería admitir que el juez constitucional tomara el lugar de las otras jurisdicciones, resultado que iría en contra del fin de la jurisdicción constitucional, cual es el de velar por la guarda e integridad de la Constitución, tarea que comprende también la de asegurar las competencias de las otras jurisdicciones. Es por eso que esta Corte estableció que dentro de las labores que le impone la Constitución “está la de señalarle a la acción de tutela límites precisos, de manera que se pueda armonizar el interés por la defensa de los derechos fundamentales con la obligación de respetar el marco de acción de las jurisdicciones establecidas.”⁵

* La utilización de la tutela en controversias puramente económicas desvirtúan la naturaleza

y fines para los que la Constitución Política concibió la acción de tutela.

De igual modo, resulta del caso reiterar la Sentencia T-606 del 2000 (M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis) en la que claramente se puntualizó que el recurso de amparo se torna improcedente cuando se acude a él para controvertir si hay lugar o no al pago de una obligación económica, pues:

... Constituye regla general en materia del amparo tutelar, que la jurisdicción constitucional debe pronunciarse sobre controversias de orden estrictamente constitucional; por lo tanto, resultan ajenas a la misma las discusiones que surjan respecto del derecho... , cuando el mismo es de índole económica, en tanto que las discusiones de orden legal escapan a ese radio de acción de garantías superiores, pues las mismas presentan unos instrumentos procesales propios para su trámite y resolución.

...

Sobre el particular esta Corte⁶ ha dicho:

“Las controversias por elementos puramente económicos, que dependen de la aplicación al caso concreto de las normas legales – no constitucionales – reguladoras de la materia, exceden ampliamente el campo propio de la acción de tutela, cuyo único objeto, por mandato del artículo 86 de la Constitución y según consolidada jurisprudencia de esta Corte, radica en la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos constitucionales fundamentales, ante actos u omisiones que los vulneren o amenacen.⁷” (Enfasis fuera de texto)

En consecuencia, el rechazo de la acción de tutela por improcedente, respecto de la pretensión de orden económico, es lo que impone la Carta Política (C.P., art. 86), en la medida en que no se trata de la vulneración de un derecho fundamental y dado que el interesado cuenta con la acción y los recursos ordinarios necesarios ... así las cosas, la decisión del juez de tutela en ese sentido se estima acertada, por cuanto no se observa vulnerado el derecho a un debido proceso, como lo alegó el actor.

...”

Ahora bien, esta Sala debe anotar que en los fallos de instancia, los jueces de tutela, al

resolver sobre la procedencia del amparo, analizaron y juzgaron lo que es tema de decisión del juez ordinario y, por lo tanto se extralimitaron en el ejercicio de su competencia, al punto que sus consideraciones se enderezaron, bien a respaldar o a desvirtuar la legalidad de la actuación de la Oficina de Ejecuciones Fiscales del Municipio de Rionegro, por lo que, de avalarse los pronunciamientos de los jueces de amparo, las acciones judiciales ante la jurisdicción contencioso-administrativa carecerían de objeto.

En esas condiciones, y establecido como lo está en abundante y reiterada jurisprudencia que la tutela no está consagrada para suplantar los mecanismos judiciales ordinarios con los que cuenta el actor para la defensa de sus derechos, tampoco se pueden prohiar las consideraciones del aquo pese a que en este fallo de revisión lo procedente es es confirmar la decisión en cuanto denegó la tutela, aunque por las razones que se consignaron en la parte motiva de esta providencia.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, de fecha ocho (8) de junio del dos mil (2000), en la acción de tutela y la sentencia proferida por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, el veintiocho (28) de abril del dos mil (2000).

Segundo.- NEGAR, por improcedente la acción de tutela interpuesta por la U.A.E. de Aeronautica Civil contra el municipio de Rionegro - Oficina de Ejecuciones Fiscales, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Véanse por ejemplo, las sentencias T-462/97, 345/98, 380/98, 312/99 y 415/99.

2 Véanse las sentencias C-300/94, C-510/97 y C-320/98.

3 M.P. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.

4 Cfr. entre otras, la Sentencia T-345 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Sentencia T-262/98 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

6 Sentencia T-470 de 1998.

7 Cfr. sentencia T-410 de 1998.