T-191-97

Sentencia T-191/97

MUNICIPIO-Titular de derecho fundamental

La acción de tutela fue promovida por una persona jurídica de derecho público, a través de representante, la que a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional está legitimada para ejercerla, dado que su objeto consiste en solicitar la protección del derecho fundamental del debido proceso.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA FUNCIONAL DEL JUEZ-Interpretación legal/ACCION DE TUTELA-Improcedencia sobre interpretaciones legales

El planteamiento bajo el cual el representante judicial del municipio sustenta la violación del derecho fundamental al debido proceso, alegando que se configuró una "vía de hecho" al adoptar la decisión de anular los actos administrativos demandados, no es de recibo para la Sala, pues las decisiones de los jueces son independientes, y éstos en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, de manera que la interpretación legal para los efectos de la aplicación de la norma no es susceptible del mecanismo de la tutela.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia determinación existencia de preceptos legales/ACCION DE TUTELA-Improcedencia declaración de inconstitucionalidad/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Procedencia

No es de la órbita de competencia del mecanismo tutelar extender el análisis con respecto a si aquellos preceptos legales tienen vida jurídica o si han dejado de tenerla por virtud de la promulgación de la Carta Fundamental de 1991, como tampoco declarar, por razón de ello mismo, su inconstitucionalidad sobreviniente o su derogatoria, ya que para éste propósito resultan adecuados otros mecanismos o procedimientos que, merced a la Carta Política, están a disposición de los ciudadanos como herramienta eficaz, a fin de que se demanden, en ejercicio de la acción de constitucionalidad, las leyes "tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

COSA JUZGADA-Anulación de actos administrativos/PRINCIPIO DE AUTONOMIA FUNCIONAL DEL JUEZ-Anulación de actos administrativos

Al quedar definida la litis ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, las decisiones adoptadas a través de las cuales se anularon los actos administrativos mencionados, adquirieron fuerza de cosa juzgada. Por lo anterior, no resulta procedente la acción de tutela cuyos objetivos son bien distintos a los planteados en el caso en desarrollo de la independencia que caracteriza a la administración de justicia, para el ejercicio cabal de la función jurisdiccional correspondiente.

Referencia: Expediente T-113591

Peticionario: Municipio de Puerto Boyacá, contra las sentencias proferidas por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, Sala Plena, y el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Cuarta-

Procedencia: Corte Suprema de Justicia

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales procede a resolver el proceso de tutela promovido por el Municipio de Puerto Boyacá contra las sentencias dictadas por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta.

Por remisión que hizo la Corte Suprema de Justicia, y de conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el expediente llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional.

Con fundamento en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela de la referencia fue escogida por la Sala de Selección Número doce (12) de la Corte Constitucional para los efectos de su revisión constitucional.

I. LOS HECHOS.

El Municipio de Puerto Boyacá, Boyacá, obrando mediante apoderado judicial, formuló acción de tutela contra las sentencias que desataron, en proceso de nulidad y restablecimiento del

derecho, la controversia surgida entre el municipio de Puerto Boyacá y el “Consorcio de Obras de Ingeniería C.O.I”, proferidas por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, Sala Plena, y por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, por cuanto a su juicio, son violatorias del derecho fundamental al debido proceso. Solicita, del mismo modo, la protección del derecho a ”exigir que las decisiones judiciales se ejerzan conforme a la integridad y supremacía de la Constitución y (…) a exigir el cumplimiento de deberes ciudadanos contraídos para con el municipio demandante”.

Refiere el representante del municipio de Puerto Boyacá que la firma privada, “CONSORCIO DE OBRAS DE INGENIERIA”, se comprometió, mediante el contrato número 690 de 1990, con la empresa estatal “OLEODUCTOS DE COLOMBIA S.A”, a construír todas las obras necesarias para la confección del oleoducto Vasconia-Coveñas, incluyendo la “Estación de Bombeo Vasconia”, en el municipio de Puerto Boyacá. El valor de la obra contratada fue US 26.834.723.

Afirma que el Concejo Municipal de Puerto Boyacá, por medio del acuerdo número 01 de 1987, y de conformidad con lo estipulado en las leyes 97 de 1913 y 84 de 1995, y en el artículo 233 del decreto 1333 de 1986, ordenó, mediante la Resolución número 003 de 5 de diciembre de 1992, el cobro del “impuesto de delineación” que grava las construcciones de edificios nuevos, por la suma de $327.053.784.oo, liquidada por la Secretaría de Hacienda de dicho municipio con cargo al “CONSORCIO OBRAS DE INGENIERIA”.

Contra la resolución anterior, el consorcio en mención interpuso los recusos de reposición y apelación, alcanzando con el primero, la reducción del gravamen a un valor de $170.471.324.oo. (Resolución número 02 de 23 de febrero de 1993), recurso que posteriormente fue confirmado en virtud del segundo, por el respectivo superior, mediante la resolución número 257 de 25 de marzo de 1993.

El “Consorcio Obras de Ingenierías” demandó ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Boyacá las resoluciones números 003 de diciembre 5 de 1992 y 002 de 23 de febrero de 1993 y 00257 de 25 de marzo de este último año, organismo que las anuló por medio de la providencia de fecha 5 de septiembre de 1995, correspondiéndole por consiguiente al Consejo de Estado desatar la apelación interpuesta por dicha municipalidad, quien determinó confirmar la decisión, en fallo de 15 de marzo de 1996.

Afirma el representante del municipio que, el fundamento parcial de la sentencia del Tribunal, y pleno del fallo del Consejo de Estado confirmatorio de la anulación de las resoluciones demandadas, consistió en que no fue atendido lo preceptuado en los artículos 9° y 35 de la Ley 120 de 1919 y 16 del Decreto 1056 de 1953, las cuales aluden a una exención del gravamen que le fue impuesto a la empresa demandante, pues, con ello, a juicio del representante del municipio de Puerto Boyacá, se desconoció palmariamente la disposición contraria contemplada en la Constitución Política, esto es, el artículo 294, lo que entrañó una vulneración al debido proceso; que al aplicarse una norma devenida inconstitucional por la entrada en vigencia de una norma superior contraria, se está realizando un juicio con base en una norma legal "derogada e insubsistente".

Así mismo, considera que, "Si la llamada intangibilidad de que están protegidos los bienes y rentas de los entes territoriales dimana de la enmienda constitucional contenida en el Acto Legislativo No. 2 de 1987, no sería difícil desentrañar y concluír que la exención de impuestos municipales prevista en la Ley 120 de 1919 y en el Decreto 1056 de 1953, no cobija las actividades derivadas del CONTRATO 026 de 1990, fecha ésta, a partir de la cual surge el HECHO GENERADOR del impuesto cobrado por el municipio de Puerto Boyacá, en este caso concreto.

No sería razonable, entonces, pretender asignar impuestos municipales a actividades iniciadas con antelación a la vigencia de la enmienda constitucional de 1987, que están exentas por mandato de la ley. De manera que, en ese orden, si esas actividades iniciaron con posterioridad a la enmienda constitucional de 1987, ésta no podrían constitucionalmente estar amparadas en la exención legal arriba señalada, en atención a que los textos legales en que se soportaba ya habían desaparecido -para esa fecha- del ordenamiento jurídico, por ser contrarios al mandato expreso de nuestra carta fundamental. Todo esto sin entrar a considerar que siendo el Código de Petróleos como el Código de Régimen Municipal, ordenamientos de igual jerarquía jurídica, debe primar el que sea posterior en lo atinente a la regulación de materias similares, como sería el caso de los impuestos de naturaleza municipal."

Concluye el demandante que las sentencias recurridas violan los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 4°, 29 y 228, por cuanto desconocieron de manera flagrante las prohibiciones superiores, al ignorar el carácter supremo, reformador y derogador de la

preceptiva constitucional, por lo que solicita “se suspendan inmediatamente sus efectos y se ordene volver al estado anterior a la violación que tales proveídos han causado.”

II. LAS DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

a. Primera instancia.

-Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala penal.

Correspondió conocer de la Acción de Tutela a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, quien mediante Sentencia de fecha veintiuno (21) de agosto de 1996, resolvió denegar la tutela por considerar que no le corresponde examinar la controversia que suscitó en litigio el accionante, ni mucho menos anteponer su criterio al del juez natural en la medida en que la acción de tutela no es un mecanismo alternativo ni un recurso subsidiario para recuperar causas perdidas.

Es así como el Tribunal afirma que la consagración de mecanismos judiciales para la protección de derechos y garantías constitucionales, jamás tuvo el propósito de debilitar al Estado de Derecho ni mucho menos los valores que lo inspiran, los cuales se encuentran armonizados con los postulados básicos de la organización jurídica en donde se encuentra el principio de Cosa Juzgada “(…) que se materializa en el carácter inmutable, intangible, definitivo y obligatorio de los fallos judiciales como legal consecuencia del desarrollo procesal normativo (…)”

Para el Tribunal, lo anterior se traduce en la prohibición de que una decisión judicial que ha quedado ejecutoriada, sea objeto de una nueva revisión o de instancias adicionales “(…) dotando así de estabilidad y certeza a las relaciones jurídicas (…)”

Por tanto, al consagrar el principio de “Cosa Juzgada”, también se hace referencia al principio de la Seguridad Jurídica, ya que si la decisión judicial ejecutoriada no es susceptible de nuevos debates, existe una certeza por parte de la colectividad respecto de la solución de los conflictos presentados ante los jueces.

Por último, considera el citado organismo, que ya la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C- 543 del 1 de Octubre de 1992, que declaró inexequible el art. 40 del Decreto 2541 de 1991, los alcances de la acción de Tutela, toda vez que ésta “(…) no es viable si se

pretende usar como medio enderezado a la reapertura de procesos que ya fueron objeto de fallo, tanto si respecto de las decisiones judiciales correspondientes se ha producido la ejecutoria, y en consecuencia, la cosa juzgada formal, como si han hecho tránsito a cosa Juzgada material."(…)

b) La impugnación.

El municipio de Puerto Boyacá, mediante apoderado judicial impugnó el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala penal, la cual correspondió resolver a la Corte Suprema de Justicia.

c) La segunda instancia.

– Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Penal.

En Sentencia de fecha: diez (10) de Octubre de 1996, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, confirmó en su integridad la sentencia de primera instancia por considerar que la acción de tutela no es un mecanismo jurídico válido para controvertir un fallo definitivo y por ende con fuerza de Cosa Juzgada.

Agrega que el principio del debido proceso es el que determina las competencias del juez natural y los procedimientos a los que éste se sujeta, y por ello "(…) impide a un juez extraprocesal –como es el de tutela- pervertir el proceso ordinario con trámites paralelos o adicionales a los ya establecidos. Para ello el legislador prevé los pasos a seguir en todos y cada uno de los procesos – "formas propias de cada juicio"-, las facultades que el funcionario de conocimiento ostentará en la solución del conflicto, y los recursos y mecanismos de defensa contra las decisiones que en forma provisional o definitiva se adopten y que consideren adversas para cualquiera de las partes (…), como en efecto lo hizo el peticionario.

Concluye la Corporación que de los preceptos invocados por el accionante, el único que ostenta la categoría de derecho fundamental es el debido proceso, ya que la primacía de la Carta constitucional (art 4), prevalencia del derecho sustancial (art. 228), y cumplimiento de los deberes ciudadanos (art. 2, 95 inc.2), "(…) no constituyen facultades o garantías inherentes a la pesona susceptibles de protección a través de la acción de Tutela "(…), sino

principios que orientan la actividad estatal.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. La Competencia.

Con fundamento en los artículos 86 y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá- Sala Penal, y por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal.

Segunda. El asunto bajo estudio.

El municipio de Puerto Boyacá, obrando por conducto de apoderado judicial, formuló acción de tutela con el objeto de solicitar la protección del derecho fundamental al debido proceso, por cuanto considera que las sentencias proferidas por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, Sala Plena, y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, al tener en cuenta los artículos 9° y 35 de la Ley 120 de 1919 y 16 del Decreto 1056 de 1953, disposiciones que, a su juicio, dicen relación a la exención del impuesto de delineación, las cuales favorecen a dicho consorcio, desestimaron "palmariamente la disposición contraria contenida en el artículo 294 de la Constitución Política".

Cabe aclarar que, el Tribunal mencionado conoció en primera instancia en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de la demanda contra las resoluciones emanadas de la alcaldía del municipio de Puerto Boyacá, determinando la anulación de las mismas, referentes al establecimiento del impuesto de delineación en contra del "Consorcio Obras de Ingeniería".

El Consejo de Estado, a su turno resolvió la apelación presentada por la alcaldía de Puerto Boyacá contra el fallo del Tribunal, en sentido adverso a las pretensiones de la alcaldía referida, considerando que, "(…) Si bien es cierto que desde la enmienda constitucional del año de 1987 (Acto Legislativo No. 2 artículo 54), se otorgó especial protección a los bienes y rentas de las entidades territoriales, imponiendo una prohibición futura, al Gobierno entonces (Sic) y hoy a la ley (artículo 295 de la Constitución Política) para conceder exenciones sobre

derechos y tributos de propiedad de las entidades territoriales, dichas normas no protegen derechos e impuestos que, de acuerdo con la misma ley, eran inexistentes, en virtud de las exenciones reconocidas o de las prohibiciones de gravar con impuestos algunas actividades económicas, en razón de su vital importancia para el desarrollo del país".

Sostiene además, que "(…) No resulta válido el argumento de la existencia, como bien propio del municipio, del derecho a la percepción de un tributo que no existía, y no es posible reclamar su garantía constitucional con el fin de desconocer normas que complementan, determinan y reiteran la prohibición a los departamentos y municipios de gravar con impuestos las actividades exoneradas de los mismos.

El orden lógico de las cosas exige, como supuesto básico, para que se dé cumplimiento a la prohibición contenida en el artículo 183 de la Constitución Nacional, que previamente a la vigencia del artículo 1° del Acto Legislativo No. 2 de 1987, existiera, en el presente caso, el impuesto de delineación para los oleoductos, pues no puede exencionarse un gravamen que no existe sobre determinada actividad económica". (Se subraya).

No obstante lo anterior, considera en consecuencia el demandante que, "si se da aplicación a una norma devenida inconstitucional por la entrada en vigencia de una norma superior contraria, se está realizando un juicio con base en una norma legal 'derogada e insubsistente'".

Por todo ello, solicita que, con respecto a las providencias demandadas, "se suspendan inmediatamente sus efectos y se ordene volver al estado anterior a la violación que tales proveídos han causado."

La acción de tutela sub examine fue promovida por una persona jurídica de derecho público, a través de representante, la que a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional1 está legitimada para ejercerla, dado que su objeto consiste en solicitar la protección del derecho fundamental del debido proceso.

Ahora bien, en relación con la pretensión principal del demandante resulta pertinente transcribir los siguientes apartes de la sentencia T-443 de 1992, de la Corte Constitucional:

"(…) debe tenerse en cuenta que la expedición de la Carta Política de 1991 no implicó la

derogatoria en bloque de todo el ordenamiento legal que venía rigiendo, pues el artículo 380 se limita a declarar "derogada la Constitución hasta ahora vigente, con todas sus reformas". En otras palabras, la sustitución normativa se produjo en el nivel constitucional y únicamente se proyectó de manera directa e inmediata a nivel de la legislación, en la medida en que ésta resultara incompatible con la preceptiva superior, según el ya citado artículo 4º

Si se llegara a considerar derogado todo el sistema jurídico colombiano a partir de la vigencia de la nueva Constitución, no es difícil imaginar las dimensiones del caos en todos los niveles de la actividad social".3

De consiguiente, el planteamiento bajo el cual el representante judicial del municipio de Puerto Boyacá sustenta la violación del derecho fundamental al debido proceso, alegando que se configuró una "vía de hecho" al adoptar la decisión de anular los actos administrativos demandados, no es de recibo para la Sala, pues, como lo ha expresado esta Corporación, las decisiones de los jueces, conforme lo establece el artículo 228 de la C.P., son independientes, y estos en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley (Art. 230 C.P.), de manera que la interpretación legal para los efectos de la aplicación de la norma no es susceptible del mecanismo de la tutela. Al respecto, la Corte ha expresado lo siguiente:

"Tanto el juez de instancia como sus superiores, cada uno dentro de la órbita de sus competencias, son autónomos e independientes, y adoptan sus decisiones sometidos únicamente al imperio de la ley. Las injerencias contra las cuales reacciona el principio de independencia judicial, no se reducen a las que pueden provenir de otra rama del poder público o que emanen de sujetos particulares; también pertenecen a ellas las surgidas dentro de la misma jurisdicción o de otras, y que no respeten la autonomía que ha de predicarse de todo Juez de la república, pues en su adhesión directa y no mediatizada al Derecho se cifra la imparcial y correcta administración de justicia2″

Cabe señalar que no es de la órbita de competencia del mecanismo tutelar extender el análisis con respecto a si aquellos preceptos legales tienen vida jurídica o si han dejado de tenerla por virtud de la promulgación de la Carta Fundamental de 1991, como tampoco declarar, por razón de ello mismo, su inconstitucionalidad sobreviniente o su derogatoria, ya que para éste propósito resultan adecuados otros mecanismos o procedimientos que, merced

a la Carta Política (Art. 241, núm. 4° y 237 núm 2°), están a disposición de los ciudadanos como herramienta eficaz, a fin de que se demanden, en ejercicio de la acción de constitucionalidad, las leyes "tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

De otra parte es oportuno resaltar que, las decisiones de los organismos demandados tuvieron origen en el análisis jurídico de los actos impugnados, y surtieron el trámite legal correspondiente, de acuerdo a la competencia de la jurisdicción Contenciosa Administrativa para definir la controversia respectiva, en relación con la acción instaurada.

Así pues, al quedar definida la litis ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, las decisiones adoptadas a través de las cuales se anularon los actos administrativos mencionados, adquirieron fuerza de cosa juzgada. Por lo anterior, no resulta procedente la acción de tutela cuyos objetivos son bien distintos a los planteados en el caso sub-examine, en desarrollo de la independencia que caracteriza a la administración de justicia, para el ejercicio cabal de la función jurisdiccional correspondiente.

Así las cosas, no es pertinente la utilización del mecanismo de la tutela cuyo propósito no es otro que el de revivir los efectos jurídicos generados por los actos administrativos ya analizados por los organismos jurisdiccionales competentes, así como el de retrotraer todas las actuaciones al estado en que comenzaron.

Esta Corporación, en reiterada jurisprudencia ha señalado que no es procedente la acción de tutela contra las sentencias judiciales3, como así lo anotó al declarar inexequible el artículo 40 del decreto 2591 de 1991, y, también ha sido amplia en el sentido de indicar que solamente tiene cabida excepcional dicha acción, cuando se configura una vía de hecho frente a la actuación irregular de los jueces, lo que no se configura en el asunto sub-lite, razón por la cual se confirmará la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, que a su vez confirmó la dictada por el Tribunal Superior de Boyacá.

III. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, el diez (10) de Octubre de 1996, que a su vez confirmó la providencia dictada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, el veintiuno (21) de agosto de 1996, que denegó la tutela formulada por el municipio de Puerto Boyacá, Boyacá, contra las sentencias dictadas por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, Sala Plena, y por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. LÍBRENSE por secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, envíese al Despacho de origen y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia númeroT-081 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

3 Corte Constitucional, Sentencia númeroT-231 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

3 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 3. Sentencia No. T-443/92 del 6 de julio de 1992. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo

3 Corte Constitucional, Sentencia número C-543 de 1992