

T-221-93

Sentencia No. T-221/93

JURISPRUDENCIA DE TUTELA/FALLO DE TUTELA-Efectos

Aun cuando los efectos jurídicos emanados de la parte resolutive de un fallo de revisión solamente obligan a las partes, el valor doctrinal de los fundamentos jurídicos o consideraciones de estas sentencias trasciende el asunto revisado. La interpretación constitucional fijada por la Corte determina el contenido y alcance de los preceptos de la Carta y hace parte, a su vez, del “imperio de la ley” a que están sujetos los jueces.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL

No existiendo medios idóneos de defensa judicial para proteger los derechos fundamentales de los peticionarios al debido proceso y al trabajo, se concluye que es la Acción de Tutela el mecanismo adecuado para lograr la efectiva protección de sus derechos que se dicen vulnerados por la actuación de la Administración. La acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican transgresión o amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección que haga efectivos los mandatos constitucionales en defensa de la persona.

AUTORIDAD PUBLICA/VIA DE HECHO/JUEZ DE EJECUCIONES FISCALES/EMBARGO

Los jueces son autoridades públicas y, pese a la intangibilidad de su autonomía funcional, pueden incurrir en actos u omisiones que, por fuera de sus competencias y atribuciones son capaces de producir agravio o amenaza a los derechos fundamentales. La actuación administrativa atacada conforma en realidad una vía de hecho por cuyo conducto el Juez de ejecuciones fiscales desconoció las reglas del debido proceso, pues al llevar a cabo la orden de remate omitió dar cumplimiento a las normas legales que regulan estos procedimientos. La Administración de Impuestos no sólo desconoció el procedimiento que las normas legales establecen para el remate de bienes, sino que además no dió cumplimiento al mandato según el cual, cuando existe un embargo anterior que es de grado superior al del fisco, debe

hacerse parte en el proceso ejecutivo y velar porque con el remanente del remate del bien se garantice la deuda.

REMATE-Prelación de créditos

Por existir sobre el bien embargado por la Administración otra medida similar pero anterior, originada en un crédito de rango superior al fiscal, como lo es el laboral, y como lo estableció el Juzgado al señalar el orden de prelación de los créditos, y de cuya existencia fué notificada la Administración en aplicación del artículo 542 del C.de P.C., ante ese despacho debió concurrir el ejecutor fiscal para hacerse parte en el proceso, y no haber adelantado como lo hizo, el remate del bien embargado desconociendo las normas legales.

REF: Expedientes Nos. T-7291 y T-7431 (Acumulados).

PETICIONARIOS: Luis Germán Velez Uribe y Luis Estrada Ossa contra la Administración de Impuestos Nacionales, Seccional Medellín.

PROCEDENCIA: Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil y Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral.

TEMA: Derecho al Debido Proceso // Acción de Tutela contra providencias judiciales.

MAGISTRADO PONENTE:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., junio 11 de mil novecientos noventa y tres (1993).

Procede la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO y FABIO MORON DIAZ, a revisar los fallos proferidos por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Medellín el día 16 de octubre de 1992 y por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil el día 3 de noviembre del mismo año, en el proceso de tutela número T-7291, adelantado por LUIS GERMAN VELEZ URIBE, en su propio nombre; así mismo, los fallos proferidos por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral el día 19 de octubre de 1992 y por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, el día 19 de noviembre del mismo año, en el proceso de tutela número

T-7431, adelantado por LUIS ESTRADA OSSA.

El negocio llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por la vía ordinaria de la remisión que hicieron tanto el Tribunal Superior de Medellín, como la Corte Suprema de Justicia, respectivamente, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto ibidem, la Sala de Selección de la Corte eligió para efectos de revisión la presente acción de tutela.

I. INFORMACION PRELIMINAR.

Observa la Corte que, en los asuntos mencionados en la referencia, existe unidad de materia desde el punto de vista de los hechos y el derecho, al igual que del análisis constitucional, y que por otra parte, la acción en ambos casos se dirige contra una actuación administrativa emanada de la Administración de Impuestos Nacionales, Seccional Medellín.

Todo ello hace que las consideraciones de esta Corte sirvan de fundamento para los dos asuntos examinados y, en consecuencia, conforme a lo dispuesto por el Reglamento de esta Corte y por decisión de la misma, se resolvió acumular las dos tutelas reseñadas, y proferir un sólo fallo.

Hechos.

Los peticionarios fundamentan la solicitud en los siguientes hechos:

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Itagui ante demanda ejecutiva simple de Distribuidora Los Coches contra Luis Germán Vélez, ordenó el embargo de un inmueble de su propiedad, situado en Guarne, paraje El Salado, el cual fué inscrito ante la Oficina de Registro respectiva. Posteriormente intervino el Banco Nacional a quien se citó como acreedor de mejor derecho dada la garantía real hipotecaria vigente sobre el citado predio, por lo que el proceso ejecutivo simple se convirtió en mixto.

Por otra parte, en el proceso ejecutivo laboral adelantado por Luis Carlos Estrada Ossa, Maria del Rosario Londoño Estrada y Luz Estella Peláez Mejia contra el señor Luis Germán Velez en el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Itagui, éste despacho produjo el oficio # 494 de

agosto 28 de 1984 dirigido al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Itagui para hacer valer el embargo laboral y la correspondiente prelación legal en el proceso ejecutivo mixto de Distribuidora Los Coches y Banco Nacional contra Luis Germán Velez, respecto del inmueble de su propiedad, situado en la jurisdicción de Guarne. El Juzgado Segundo Civil del Circuito por auto de septiembre 5 de 1984, ordenó tener en cuenta no sólo el oficio 494, sino también otros dos oficios similares procedentes del mismo Juzgado y relacionados con acciones ejecutivas laborales contra el mismo demandado.

Al producirse el oficio 494 del Juzgado Laboral y dictarse el auto de septiembre 5 de 1984, quedó establecida la siguiente prelación de créditos: 1) costas judiciales; 2) los salarios, sueldos y prestaciones provenientes de contrato de trabajo; 3) la hipoteca, y 4) la deuda con la Distribuidora Los Coches.

A su vez, en desarrollo de acción ejecutiva por jurisdicción coactiva contra Luis German Vélez, la Administración de Impuestos Nacionales, Seccional Medellín, dictó orden de embargo del mismo inmueble y lo comunicó a la Oficina de Registro, quien lo inscribió sin cancelar el embargo anterior, ateniéndose al artículo 839 del Estatuto Tributario.

No obstante, la Administración de Impuestos Nacionales, Seccional Medellín, se abstuvo de hacerse parte en el proceso civil y continuó con el trámite del remate. En efecto, el día 30 de septiembre de 1992, la Administración de Impuestos practicó el remate del bien y con ello infringió la norma y dejó desprotegidos los créditos laborales mencionados. Así mismo, no dió oportuno cumplimiento al Estatuto Tributario, en el sentido de citar al Banco Nacional como acreedor hipotecario.

Los peticionarios no admiten como lógico que una vez la Administración de Impuestos tuvo conocimiento de la prelación laboral, no haya dado cumplimiento al artículo 839 del Estatuto Tributario (norma esta que fué adicionada por el artículo 86 de la Ley 6a. de 1992), para permitir que fuera el Juzgado Civil del Circuito quien efectuara el remate del bien, porque así lo dispone la norma, ya que los créditos laborales son de mayor jerarquía.

Afirman que con base en la lectura del expediente fiscal, el funcionario de la Administración de Impuestos de Medellín tuvo conocimiento oficial y oportuno de la existencia de los créditos laborales, respaldados con embargo sobre el mismo inmueble ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Itagui, promovidos por Luis Carlos Estrada Ossa, Maria del

Rosario Londoño Estrada y Luz Estella Peláez Mejía, quienes están ejerciendo sus derechos de prelación consignados en la ley, habiendo sido comunicados los embargos al Juez Segundo Civil del Circuito por oficios 492, 493 y 494 de agosto 28 de 1984, embargos que están vigentes.

En virtud de lo anterior, el señor Luis Estrada Ossa señala como derechos fundamentales vulnerados por la actuación administrativa, el trabajo, el debido proceso y la propiedad. Respecto al primero, manifestó que el trabajo tiene especial protección del Estado que se traduce en las compensaciones en dinero y en el privilegio dado por el artículo 2493 y siguientes del Código Civil; con respecto al debido proceso, éste fue desconocido al ignorar la Administración los artículos 2493 y siguientes de ese estatuto, el Estatuto Tributario y la Ley 6a. de 1992, usurpando la competencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Itagui y omitiendo citar al Banco Nacional, no obstante su calidad de acreedor hipotecario.

En virtud a lo anterior, solicita que se le reconozcan sus derechos a la protección al trabajo y a la consecuente compensación en dinero, al debido proceso y la prelación a los créditos laborales, al igual que se ordene a la Administración de Impuestos Nacionales de Medellín, abstenerse de continuar el trámite del remate, y según el Estatuto Tributario, hacerse parte en el proceso civil, y anular la actuación viciada.

Por su parte, el señor Luis Germán Vélez afirma que la existencia de los créditos laborales y el embargo anterior era de conocimiento de la División de Recursos Tributarios de la Administración de Impuestos Nacionales, Sección a la que acudió para solicitar infructuosamente la suspensión del remate y la aplicación del procedimiento consagrado en el artículo 542 del Código de Procedimiento Civil, advirtiéndolo que la resolución de la Administración ordenando el remate fué impugnada con resultados negativos. Así mismo, manifiesta que el Banco Nacional a quien la Administración de Impuestos reconoce como titular de derechos reales sobre el inmueble, no ha sido citado al proceso coactivo y que la decisión ordenando la venta en pública subasta está llena de irregularidades comunicadas por él mismo a la entidad ejecutante sin solución favorable a sus pretensiones. Con todo ello, se le vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y a la propiedad privada, por lo que solicita se ordene a la Administración de Impuestos cesar el procedimiento de remate y condenar en costas y perjuicios a los funcionarios responsables de esa dependencia.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES MATERIA DE REVISION.

A. Fallos que se produjeron respecto de la solicitud de tutela No. T-7291 presentada por el ciudadano Luis Germán Vélez.

1. Sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado de Medellín.

El mencionado Juzgado por sentencia de fecha 16 de octubre de 1992, decidió negar la acción de tutela incoada, con base en los siguientes fundamentos:

a) Observa el citado despacho en la documentación aportada y relacionada con los procesos ejecutivos laborales, que el funcionario de conocimiento dió cumplimiento a lo prescrito en el inciso 1o. del artículo 542 del Código de Procedimiento Civil, relativo a la acumulación de embargos en procesos de diferente jurisdicción.

b) De otra parte, considera que la acción de tutela no procede porque existen otros mecanismos de defensa judicial que puede utilizar el peticionario para la efectividad de las normas procesales, como lo evidencia su eficaz intervención ante la Administración de Impuestos donde le reconocieron las excepciones y defensas que legalmente procedían. Por lo tanto niega la tutela invocada y ordena levantar la medida de suspensión de la aprobación del remate en el proceso de ejecución coactiva contra Luis Germán Vélez.

2. La Previa Impugnación.

El anterior fallo fué impugnado por el actor, al considerar que si el inmueble rematado no estuvo rodeado del estricto cumplimiento de las normas procesales propias de las subastas públicas, entre ellas las relativas a la competencia, se le ha vulnerado no sólo su derecho al debido proceso sino su derecho a la propiedad privada.

De otra lado, señala que en su calidad de demandado, sin pretender eludir el pago de sus obligaciones, desde el momento de su intervención en el proceso por jurisdicción coactiva, hizo notar al funcionario ejecutor fiscal la existencia de irregularidades procesales (la mayor de las cuales consiste en su incompetencia para adelantar el remate) y sustanciales (como el desconocimiento de la prelación de créditos), todo ello sin resultado alguno porque de todos modos adelantó el remate y adjudicó el bien.

Por lo tanto, no dispone de otras instancias dónde acudir para la protección de sus derechos, pues el perjuicio que se le causa con el indebido remate es irremediable, ya que no tiene otros medios de defensa judicial; afirma que el proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa de restablecimiento del derecho no alcanza a evitar el remate del bien que ya se hizo y que sólo está pendiente de aprobación.

3. Sentencia de la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín.

El Tribunal Superior de Medellín por sentencia del 3 de noviembre de 1992, revocó el fallo de primera instancia, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

a) En desarrollo del artículo 839 del Estatuto Tributario y del artículo 86 de la Ley 6a. de 1992, pasando por alto la prelación que los créditos laborales tienen frente a los fiscales, la Administración de Impuestos en el proceso coactivo procedió a disponer el remate del bien incautado, aduciendo para ello el que por no haber recibido comunicación oficial sobre la existencia de los créditos laborales y ser en consecuencia el crédito civil de inferior categoría al fiscal, procedía disponer la subasta que realizó, no siendo en su sentir antijurídico el procedimiento que se le imprimió al litigio que ella promovió.

b) Considera el Tribunal que por existir sobre el bien embargado por la Administración otra medida similar a la anterior originada en un crédito de rango superior al fiscal, como lo es el laboral y de cuya existencia fué noticiado el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Itagüí en aplicación del artículo 542 del C.P.C., por ser éste el despacho que decretó el primero de los embargos aludidos, ante el mismo debió y debe concurrir el ejecutor fiscal para hacerse parte en el proceso que allí se adelanta, velando porque se garantice el pago de la deuda fiscal con el remate del bien embargado. Por tanto se hace necesario revocar el proveído impugnado.

c) El Tribunal encontró que lo que la situación refleja fué una indebida aplicación del Estatuto Tributario en materia de medidas cautelares, que así originó un quebrantamiento a las reglas del debido proceso, pero no la vulneración del derecho de propiedad sobre unos bienes que constituyen la prenda general de los acreedores, perfectamente admitida por la ley.

d) No obstante lo anterior, la tutela se acoge con fundamento en la violación por parte

de la Administración de Impuestos al derecho al debido proceso, pero sin imponer condena a indemnización de perjuicios y pago de costas, porque estos no se demostraron ni se causaron.

B. Fallos que se produjeron respecto de la solicitud de tutela No. T-7431 presentada por el ciudadano Luis Estrada Ossa.

1. Sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín.

El Tribunal Superior de Medellín, por sentencia del 19 de octubre de 1992, resolvió en forma favorable la solicitud incoada, con base en los siguientes argumentos:

a) De lo observado dentro del expediente y de las pruebas recaudadas, se vé que la Administración de Impuestos Nacionales, Seccional Medellín, sí conoció de los créditos laborales, por lo que debió atender lo dispuesto en la ley que impone que en el evento de existir sobre el bien que se persigue con el cobro coactivo un embargo anterior que es de grado superior al del fisco, aquél debe prevalecer, de lo que se infiere que se violó así el debido proceso con la actuación administrativa, y en especial porque la Administración con su procedimiento de cobro coactivo aplicado en este caso no dió cumplimiento a las normas administrativas, concretamente al Estatuto Tributario (Decreto 624/89, artículo 839) y la Ley 6a. de 1992, artículo 86, desconociendo igualmente la existencia de los créditos laborales con embargo preferencial.

Con ese injurídico trámite y con el proceder negligente de no averiguar con certeza acerca de la existencia real de los créditos laborales que se le anunciaron, la Administración de Impuestos vulneró el derecho fundamental al trabajo, pues se dejaron por fuera los aludidos créditos laborales que eran de prelación superior al crédito del fisco.

b) De las constancias procesales analizadas, se concluye que el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Itagui es responsable también de la violación de los derechos fundamentales referenciados, porque con su proceder negligente, al no dar cuenta de la real situación del expediente a su cargo, permitió que la Administración ante su omisión, actuara en forma que dejaba por fuera los créditos laborales mencionados.

c) Destaca el Tribunal, que si bien la acción de tutela no opera cuando existen otros

medios de defensa judicial, para el peticionario es lo cierto que no se presenta tal situación. Al no tener otros medios de defensa para evitar que se vulneren sus derechos fundamentales, debe prosperar la acción de tutela en los términos solicitados. En cuanto al pago de indemnizaciones y costas en este negocio, no se ordenará porque los daños no fueron probados en el marco del proceso.

d) Por lo anterior, resuelve acceder a la acción de tutela como quiera que se han vulnerado los derechos fundamentales al trabajo y al debido proceso, y se ordena disponer los mecanismos legales necesarios para suspender la actuación del remate en el procedimiento de cobro coactivo.

2. La Previa Impugnación.

El fallo del Tribunal Superior de Medellín fué impugnado por los representantes de la Administración de Impuestos Nacionales, quienes sostuvieron como argumentos para controvertirlo, el hecho de no haber violado ningún derecho fundamental. A su juicio, la actuación del Juez Segundo Civil del Circuito de Itagui fué negligente y violó el debido proceso ya que al ordenar a la Administración poner a su disposición los remanentes, la autorizó para efectuar el remate. Fue pues la decisión del funcionario judicial la que entrañó peligro para el acreedor laboral y no la de la Administración Tributaria.

Finalmente, consideran que el Tribunal Superior debió declararse incompetente para tramitar la Acción de Tutela, ya que a quien le correspondía conocer de la demanda era a la jurisdicción contencioso administrativa por tratarse de una actuación eminentemente administrativa.

3. Sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

La Corte Suprema de Justicia por sentencia del 19 de noviembre de 1992, revocó el fallo proferido por el Tribunal Superior de Medellín, y en su lugar declaró la improcedencia de la tutela incoada, por los siguientes motivos:

a) Destaca en primer lugar, que la Administración de Impuestos actuando como funcionario ejecutor en el procedimiento administrativo coactivo adelantado contra el señor Luis Germán Vélez, se ha ajustado a las formas propias del debido proceso.

b) De otra parte, sostiene que el accionante de tutela contaba con otro medio de defensa judicial que consiste en la facultad de solicitar al Juzgado Laboral que oficiara al funcionario de ejecución fiscal haciéndole saber de la existencia del proceso ejecutivo laboral con el fin de que se tuviera en cuenta el privilegio de su crédito. Igualmente, hubiera podido acudir en el mismo sentido ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Itagui en cuyo proceso tiene interés jurídico, de conformidad con el artículo 542 del Código de Procedimiento Civil, pues allí obra la información del crédito privilegiado y además, porque también en él reposa la comunicación de la Administración de Impuestos que embargaba el inmueble, medida inicialmente ordenada por el despacho judicial en mención.

c) Concluye de lo anterior, que la acción de tutela invocada en este asunto es improcedente, no solo por su ejercicio contra una providencia judicial, sino también por contar el actor con otros medios de defensa judicial, por lo que habrá de revocarse el fallo impugnado.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia, en relación con los fallos dictados tanto por el Tribunal Superior de Medellín como por la Corte Suprema de Justicia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Consideraciones relativas al caso examinado.

A. Aspectos Preliminares.

Estima la Corte necesario antes de entrar en el estudio concreto del asunto debatido, definir el sentido, alcance y límites constitucionales de la acción de tutela, especialmente en aquellos aspectos que merecen atención a efectos de dirimir la controversia de que se trata, y que dió lugar a la expedición de fallos que sobre el mismo derecho y los mismos fundamentos, aparecen ostensiblemente contradictorios, respecto de los cuales esta Corporación se pronunciará dando unidad de criterio sobre el particular.

Sobre el particular, conviene señalar, como ya lo hiciera ésta Corporación¹, que la única manera de lograr la unidad de un ordenamiento jurídico es mediante la unificación de la jurisprudencia:

“En efecto, si cada juez, al momento de interpretar la ley, le confiere en sus sentencias un sentido diferente a una misma norma, sin que el propio ordenamiento consagre mecanismos orientados a tal unificación, habrá caos, inestabilidad e inseguridad jurídica. Las personas no podrían saber, en un momento dado, cuál es el derecho que rige en un país.

Luego es indispensable para el normal funcionamiento del sistema jurídico jerárquico y único el establecimiento de mecanismos que permitan conferirle uniformidad a la jurisprudencia.

Así lo ha establecido la Sala Plena de la Corte Constitucional a propósito de la unificación de la jurisprudencia de la acción de tutela, cuando afirmó:

“Aun cuando los efectos jurídicos emanados de la parte resolutive de un fallo de revisión solamente obligan a las partes, el valor doctrinal de los fundamentos jurídicos o consideraciones de estas sentencias trasciende el asunto revisado. La interpretación constitucional fijada por la Corte determina el contenido y alcance de los preceptos de la Carta y hace parte, a su vez, del “imperio de la ley” a que están sujetos los jueces según lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución”².

B. De la Acción de Tutela.

Es pues, la acción de tutela un mecanismo concebido para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando en el caso concreto de una persona, la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de particulares en los casos expresamente señalados por la ley, tales derechos resulten amenazados o vulnerados sin que exista otro medio de defensa judicial o, existiendo éste, si la tutela es utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Tiene esta institución, como dos de sus caracteres distintivos esenciales, los de la subsidiariedad y la inmediatez; el primero, por cuanto tan sólo resulta procedente instaurar la acción cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable (aquel que sólo puede ser reparado en su integridad

mediante una indemnización -artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991); el segundo, puesto que no se trata de un proceso sino de un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho sujeto a violación o amenaza.

Cuando no existe medio judicial distinto para buscar la eficacia del derecho atacado o amenazado, surge la acción de tutela como única medida a disposición del titular de aquél, con el fin de llevar a la práctica la garantía que en abstracto le ha conferido la Constitución. Allí reside su importancia en el contexto de las instituciones vigentes: en que otorga una salida a la que no conducen los mecanismos ordinarios para obtener certeza en la satisfacción de las aspiraciones fundamentales de la persona.

En estos casos, si el juez encuentra que se tiene el derecho, que en efecto está siendo violado o amenazado y que se dan las condiciones necesarias para que la acción prospere en el asunto de cuyo juzgamiento se ocupa, apreciando en concreto las circunstancias del solicitante, según las prescripciones del artículo 86 de la Constitución y las normas legales que lo desarrollan, habrá de concederla, impartiendo las instrucciones orientadas hacia la cabal y completa protección del derecho afectado.

En consonancia con lo anterior, conviene señalar que la acción de tutela no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico, que el propio artículo 86 de la Constitución indica, que no es otro que brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta le reconoce.

Tercera. Aplicación de los principios enunciados al caso en estudio.

A. Violación de un derecho fundamental: El Derecho a un Debido Proceso.

El artículo 29 de la Constitución Política establece:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso” (negrilla fuera de texto).

El debido proceso ha sido concebido como una manifestación del Estado social de derecho que tiene como fundamento la protección del hombre frente a las actuaciones del estado y en el respeto a las formas que éstas deben cumplir en sus diversas manifestaciones.

La Constitución de 1991 extendió las garantías del debido proceso a todo tipo de actuaciones administrativas, y ya no sólo a los procesos judiciales como sucedía bajo la vigencia de la Carta de 1.886. Como consecuencia de ello, los principios que comportan el debido proceso - legalidad de los delitos y las penas, juez competente, presunción de inocencia, derecho de defensa, etc.-, se constituyen en pilares fundamentales de las actuaciones administrativas y judiciales.

La doctrina define el debido proceso como todo ese conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le aseguren a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia, al igual que la libertad, la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones judiciales proferidas conforme a derecho.

De esa manera, el artículo 29 de la Carta, por expresa voluntad del Constituyente plasmada en su mismo texto, es de obligatoria e ineludible observancia en toda clase de actuaciones

tanto judiciales como administrativas, de tal modo que, ante la meridiana claridad del precepto, ninguna autoridad dentro del Estado está en capacidad de imponer sanciones o castigos ni de adoptar decisiones de carácter particular encaminadas a afectar en concreto a una o varias personas en su libertad o en sus actividades, si previamente no se ha adelantado un proceso en cuyo desarrollo se haya brindado a los sujetos pasivos de la determinación, la plenitud de las garantías que el enunciado artículo incorpora.

Tal como lo dispone el artículo 29 de la Carta, quien sea sindicado de haber incurrido en infracción de la ley tiene derecho a ser juzgado conforme a las leyes preexistentes a la acción u omisión que se le imputa; a que el correspondiente juicio o actuación se adelante ante juez, tribunal o funcionario competente, con plena observancia de todas las formas contempladas en la ley para ese proceso o actuación; a que se le aplique de preferencia la norma favorable si se trata de un asunto penal; a su defensa; a un debido proceso sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la decisión que lo condena y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Obsérvese pues, que el principio del debido proceso es inherente a todo ser humano y otorga a éste el derecho a su defensa y a ser juzgado por igual conforme a normas preexistentes, nítidas e inequívocas, por jueces constitucionales, señalados previamente, ceñidos a los lineamientos, garantías y rigores del proceso, también preestablecidos y claros.

Toda infracción merecedora de reproche punitivo tiene una misma naturaleza, como idénticas son las consecuencias, no obstante que provengan de una autoridad administrativa o jurisdiccional, o que tengan origen en las diferencias formales de los trámites rituales.

El “proceso” entendido como una relación jurídica, está compuesto por una serie de actuaciones regladas por la ley que vinculan a las partes en litigio y al juez, siéndoles vedado por razones de orden público apartarse de los trámites que para cada acción ha establecido el legislador en cada codificación.

En cuanto hace al proceso contencioso administrativo, éste consiste en el desarrollo de particulares relaciones jurídicas entre la autoridad administrativa y el interesado, para buscar la efectividad del derecho material y las garantías debidas a las personas que en él intervienen. La situación conflictiva que surge de cualquier tipo de proceso exige una

regulación jurídica y una limitación de los poderes estatales, así como el respeto a los derechos y obligaciones de los intervinientes o partes procesales.

Es decir que cuando de resolver situaciones administrativas se trata, el debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que el servidor público cumpla las funciones asignadas, sino además que lo haga en la forma como determina el ordenamiento jurídico.

Ha de concluirse entonces, que la inobservancia de las reglas que rigen para cada proceso, no sólo cuando se adelanta uno diferente al que legalmente corresponde, sino cuando dentro del pertinente no se siguen las secuencias que le son propias por ley, es lo que constituye una violación y un desconocimiento al principio del debido proceso, erigido por la Constitución en derecho fundamental.

B. La Función Jurisdiccional del Estado.

La función jurisdiccional es la que tiene por objeto decidir cuestiones jurídicas controvertidas, mediante pronunciamientos que adquieren fuerza de verdad definitiva. Esta función la ejercen determinadas autoridades, según lo indica el artículo 116 de la Carta, que dice:

“La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la justicia penal militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos...” (negrillas fuera de texto).

Cuando la función judicial es ejercida por autoridades administrativas, ésta debe ser señalada expresamente por la ley, según reza el mandato constitucional del artículo 116 antecitado. La función debe estar taxativamente consagrada en la ley y no nacer de una decantación intelectual fruto de una interpretación legal. La razón de lo anterior es la seguridad que debe garantizarle el Estado a quien se somete a la función jurisdiccional.

Así las cosas, la garantía de que las autoridades administrativas sólo cumplan aquellas funciones jurisdiccionales que concretamente le señale la ley, constituye un derecho fundamental de los asociados ya que de esta forma se evita que dichas autoridades asuman competencias a su arbitrio, en detrimento de las competencias regladas, del principio de la legalidad y de la separación de poderes que consagra la Constitución.

Y una de tales atribuciones que encajan dentro de las materias que la Constitución ha previsto en que pueden estar investidas de función jurisdiccional determinadas autoridades administrativas es la asignada a la Administración de Impuestos Nacionales para ejercer la jurisdicción coactiva (artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, y artículos 561 y s.s. del C. de P.C.).

En cuanto al procedimiento para el cobro coactivo, éste está regulado por el artículo 561 del Código de Procedimiento Civil, que establece:

“Las ejecuciones por jurisdicción coactiva para el cobro de créditos fiscales a favor de las entidades públicas se seguirán ante los funcionarios que determine la ley, por los trámites del proceso ejecutivo de mayor o menor y de mínima cuantía, según fuere el caso, en cuanto no se opongan a lo dispuesto en el presente capítulo”.

Por su parte, y en lo específico, el Estatuto Tributario en sus artículos 823, 824 y 825, regula lo relativo al procedimiento administrativo coactivo, la competencia funcional y la territorial, de la siguiente manera:

“Artículo 823. Procedimiento Administrativo Coactivo.

Para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, deberá seguirse el procedimiento administrativo coactivo que se establece en los artículos siguientes”.

“Artículo 824. Competencia Funcional.

Para exigir el cobro coactivo de las deudas por los conceptos referidos en el artículo anterior, son competentes los siguientes funcionarios:

El Subdirector de Recaudo de la Dirección General de Impuestos Nacionales, los Administradores de Impuestos y los Jefes de las dependencias de Cobranzas y de las Recaudaciones de Impuestos Nacionales, a quienes se les deleguen estas funciones”.

“Artículo 825. Competencia Territorial.

El procedimiento coactivo se adelantará por la Oficina de Cobranzas de la Administración del lugar en donde se hayan originado las respectivas obligaciones tributarias o por la de aquella en donde se encuentre domiciliado el deudor (...).”.

En relación con los funcionarios que tienen y ejercen jurisdicción coactiva, el doctor Miguel Gonzalez Rodriguez ha señalado en su obra “Derecho Procesal Administrativo”, lo siguiente:

“De acuerdo con la ley, los funcionarios investidos de jurisdicción coactiva para el cobro de las acreencias de las entidades públicas son, entre otros, los tesoreros o recaudadores municipales; los empleados encargados de la recaudación de las rentas departamentales, los administradores de impuestos nacionales, los recaudadores de impuestos nacionales, (...). Es decir, que tiene que existir disposición legal expresa que le otorgue esta competencia a determinado órgano, dependencia o funcionario.

El procedimiento a seguir en estos procesos por jurisdicción coactiva es, salvo norma expresa en contrario, el previsto en el C. de P. C. para los juicios ejecutivos de mayor o menor cuantía (...)”³

Respecto a esta jurisdicción, conviene igualmente, hacer referencia a un pronunciamiento de especial importancia del Consejo de Estado, en el cual se expresó:

“La jurisdicción coactiva es uno de los privilegios exorbitantes de las personas administrativas relacionados por Hariou en virtud del cual las entidades de derecho público cobran por medio de sus representantes o recaudadores las sumas que se les adeudan por impuestos o contribuciones especiales, haciendo confundir en apariencia en el empleado que ejerce la jurisdicción los caracteres de juez y parte. Los créditos fiscales que mediante esa jurisdicción se cobran han nacido en virtud de la facultad de imperio que tiene el Estado sobre los asociados; ellos suelen surgir unilateralmente a la vida jurídica y es quizá esa la diferencia más sustancial y trascendente que existe entre el juicio ejecutivo dentro del

derecho privado y los que se siguen por la jurisdicción coactiva; el fundamento de aquéllos son las relaciones que han nacido entre particulares en el comercio jurídico; las de éstos son los actos de soberanía que se ejercitan por el Estado y demás entidades de derecho público y por medio de los cuales establecen tributos o contribuciones. Pero ocurre que hay situaciones en que el acto unilateral de establecimiento de un impuesto o contribución tiene características especiales en virtud de vínculos contractuales preexistentes entre la administración y el presunto deudor, los cuales inciden en forma trascendental y a veces decisiva en la relación jurídica que puede surgir en tal hipótesis entre el Estado como sujeto activo del tributo y el particular como sujeto pasivo del mismo".⁴

De esa manera, a varias entidades de derecho público se les ha reconocido el privilegio (excepcional por ser privilegio), de perseguir a través de sus propios dependientes el cobro coactivo de ciertas deudas a su favor; o sea que en algunos casos y por motivos muy restringidos de interés público, la ley permite que sea el propio acreedor el que ejecute a su deudor, como lo es en el caso de los procesos que inicia la Administración de Impuestos para obtener el pago de las obligaciones a cargo de los contribuyentes cuando estos han incurrido en la mora de su pago o en el incumplimiento del mismo.

Situación ésta que encaja dentro del caso que se examina, en la que el contribuyente -Luis Germán Vélez- al no cumplir con sus obligaciones de carácter tributario, ha sido objeto (entre otros), de un procedimiento de cobro coactivo que la Administración de Impuestos Nacionales de Medellín le ha iniciado, y en el que se ha llegado (previo el respectivo embargo del bien), por providencia del 30 de septiembre de 1992, a ordenar el remate y pública subasta de un inmueble de su propiedad, para obtener con su remate el pago de las obligaciones fiscales.

C. La existencia de otros medios de defensa judicial.

Debe expresar la Corte, como criterio indispensable para el análisis del asunto en revisión, que únicamente son aceptables como medios de defensa judicial, para los fines de excluir la acción de tutela, aquellos que resulten aptos para hacer efectivo el derecho: es decir, que no tienen tal carácter los mecanismos que carezcan de conducencia y eficacia jurídica para la real garantía del derecho conculcado -el del debido proceso-.

Considera esta Corporación que cuando el inciso 3o. del artículo 86 de la Carta se refiere a

que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, como presupuesto indispensable para entablar la acción de tutela, debe entenderse que ese medio tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza; es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto y real al que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho. De no ser así, mal puede hablarse de medio de defensa y, en consecuencia, aún lográndose por otras vías judiciales efectos de carácter puramente formal, sin concreción objetiva, cabe la acción de tutela para lograr que el derecho deje de ser simplemente una utopía.

En cuanto a los otros medios de defensa judicial en cabeza del peticionario contra la actuación administrativa que se discute, puede señalarse que éste tenía como primera opción la vía del cobro ejecutivo de su acreencia laboral, consecuencia directa del trabajo o servicio prestado que tradujo una compensación por el mismo. Este procedimiento se agotó y se ordenó el embargo del inmueble, con el propósito de que al ser rematado se cancelara el crédito laboral.

El Juzgado Laboral donde demandó el actor, dió cumplimiento al artículo 542 del C. de P. C., en el sentido de comunicar al Juez Civil del Circuito donde cursaba otro embargo, para efectos de que adelantado el remate antes de la entrega de su producto al ejecutante, se solicitara al Juez Laboral la liquidación definitiva del crédito que ante él se cobraba, y con base en ello se hiciera la distribución entre todos los acreedores de acuerdo con la prelación establecida por la ley, y que en el caso sub-examine no se cumplió desconociéndose así el debido proceso.

No obstante la existencia de la vía del cobro coactivo como medio de defensa judicial, el actor no estaba legitimado ante la Administración de Impuestos Nacionales para hacer efectivo su crédito, pues allí sólo se admite al contribuyente como parte. Sobre el particular, vale resaltar el hecho de que el señor Luis German Vélez al avisar a la Administración sobre la existencia de los créditos laborales, no se le atendió ni escuchó “por falta de legitimación” (según lo certifica la entidad y así aparece dentro del expediente), de lo cual se infiere que si al propio contribuyente no se le reconoce su calidad ni derecho, menos habrá de reconocerse al trabajador. Por lo tanto, debe señalarse la ineficacia e inoperancia de este mecanismo o

vía judicial, como medio apto para la protección de los derechos del peticionario.

De esa manera, en el procedimiento administrativo de cobro no hay forma para que el afectado reclame el amparo de su derecho sobre el bien embargado (y rematado el día 30 de septiembre de 1992, dentro del proceso de jurisdicción coactiva adelantado por la Administración de Impuestos Nacionales contra Luis Germán Vélez), ni aún por la vía incidental, ni podría acreditar derecho sobre ese bien; únicamente su crédito preferencial, pues el mecanismo que existe para ello lo hizo valer oportunamente, pero que por la negligencia y omisión del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Itagui quedó sin efectividad.

Igualmente, procede manifestar que no puede acudir el peticionario ante la jurisdicción contencioso administrativa a través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues no se dan ni los elementos ni los requisitos necesarios para adelantar dicho procedimiento.

En consecuencia, no existiendo medios idóneos de defensa judicial para proteger los derechos fundamentales de los peticionarios al debido proceso y al trabajo, se concluye que es la Acción de Tutela el mecanismo adecuado para lograr la efectiva protección de sus derechos que se dicen vulnerados por la actuación de la Administración.

D. Acción de Tutela contra sentencias o providencias judiciales.

Los procesos en referencia fueron promovidos contra la providencia que ordenó el remate del inmueble de propiedad de Luis Germán Vélez, fechada 30 de septiembre de 1992, y emanada del Juzgado de Ejecuciones Fiscales (División de Cobranzas de la Administración de Impuestos Nacionales).

Teniendo carácter de providencia judicial el acto contra el cual se intenta la acción, se impone verificar la procedencia de ésta, que no es general sino excepcional a la luz de las normas fundamentales.

La Corte Constitucional ha trazado en forma nítida y clara las pautas con arreglo a las cuales debe definirse dicha procedencia. En efecto, según la doctrina de esta Corporación expresada en varias de sus decisiones, y en particular en la sentencia No. C-543 de 10. de

octubre de 1992, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican transgresión o amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección que haga efectivos los mandatos constitucionales en defensa de la persona.

Se ha sostenido que “en nuestro sistema pugna con el concepto mismo de esta acción la idea de aplicarla a procesos en trámite o terminados, ya que unos y otros llevan implícitos mecanismos pensados cabalmente para la guarda de los derechos; es decir, constituyen otros medios de defensa judicial que a la luz del artículo 86 de la Constitución, excluyen por regla general la acción de tutela”⁵.

No sólo ha sido el carácter subsidiario de la tutela el único fundamento constitucional para reconocer, como lo ha hecho la Corte, la regla general de la improcedencia de la acción cuando se está ante providencias judiciales, sino también el principio constitucional de la autonomía funcional de los jueces (CP. artículos 228 y 230). Al respecto ha manifestado esta Corporación:

“El principio democrático de la autonomía funcional del juez, hoy expresamente reconocido en la Carta Política, busca evitar que las decisiones judiciales sean el resultado de mandatos o presiones sobre el funcionario que las adopta. Aun cuando el superior jerárquico debe efectuar el estudio de una sentencia apelada o consultada (CP. artículo 31), aquél no está autorizado por las disposiciones sobre competencia funcional para impartir órdenes a su inferior respecto al sentido del fallo, sino que, en la hipótesis de hallar motivos suficientes para su revocatoria, debe sustituir la providencia dictada por la que estima se ajusta a las prescripciones legales (...). De ningún modo se podría preservar la autonomía e independencia funcional de un juez de la República si la sentencia por él proferida en un caso específico quedara expuesta a la interferencia proveniente de órdenes impartidas por otro juez ajeno al proceso correspondiente, probablemente de especialidad distinta y, además, por fuera de los procedimientos legalmente previstos en relación con el ejercicio de recursos ordinarios y extraordinarios.

(...) De este postulado se concluye con facilidad que, en el campo de la administración de justicia, quien cumpla tan delicada función pública únicamente puede hacerlo revestido de

jurisdicción y competencia. Ya que la segunda tiene a la primera por presupuesto, si falta la jurisdicción tampoco se tiene la competencia para fallar en el caso concreto”⁶.

No obstante, la regla general no es absoluta y admite excepciones que han sido reconocidas y precisadas por la Corte Constitucional en la sentencia referida y en fallos posteriores. Teniendo en cuenta que los jueces son autoridades públicas y que, pese a la intangibilidad de su autonomía funcional, pueden incurrir en actos u omisiones que, por fuera de sus competencias y atribuciones son capaces de producir agravio o amenaza a los derechos fundamentales, señaló la Corte en el citado fallo, que:

“(…) nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario, por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta, es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario (artículo 86 de la Constitución Política y 80. del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como éstas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia” (negritas fuera de texto).

Se infiere de lo anterior que las actuaciones y aún las omisiones judiciales, cualquiera sea su naturaleza, cuya ostensible y flagrante desviación o desconocimiento del ordenamiento jurídico las convierte en verdaderas vías de hecho, son susceptibles de la protección y el amparo que a través de la acción de tutela se otorga.

Sobre el particular, algunas providencias de la Corte Constitucional, en cuyos casos se ha concedido la tutela por este motivo, han expresado:

“Una actuación de la autoridad pública se torna en vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona.

(...) La decisión revestida de las formalidades de un acto jurídico encubre una actuación de hecho cuando esta obedece más a la voluntad o al capricho del agente estatal que a las competencias atribuidas por ley para proferirla.

(...) La vulneración de los derechos fundamentales por parte de servidores públicos que actúan sin fundamento objetivo y razonable, y obedecen a motivaciones internas, desconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona (CP. art. 5), la protección constitucional de los derechos fundamentales (CP. art. 86) y la prevalencia del derecho sustancial (CP. art. 228). En caso de demostrarse su ocurrencia, el juez de tutela deberá examinar la pertenencia al mundo jurídico y proceder a la defensa de los derechos fundamentales vulnerados en el curso de una vía de hecho por parte de la autoridad pública”⁷.

En otra sentencia de especial importancia por las consideraciones en ella realizadas, se afirmó:

“Aunque esta Corte declaró inexecutable el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, la doctrina acogida por esta misma Corporación, ha señalado que es procedente la acción de tutela cuando se ejerce para impedir que las autoridades públicas, mediante vías de hecho, vulneren o amenacen derechos fundamentales.

(...) Lo que el juez hace o exige debe estar conforme a la ley y a la determinación del derecho. Según esto, hay que pronunciarse judicialmente de conformidad con lo que en el proceso se propone y se aprueba, todo bajo el imperio de la ley, que es la que faculta taxativamente a la autoridad judicial para actuar dentro del proceso. Luego el juez debe proceder según estos criterios y no según su propio arbitrio”.⁸

Finalmente, conviene hacer referencia a una última providencia de la Corte sobre este tema, en la cual se sostuvo:

“(...) la violación flagrante y grosera de la Constitución por parte del juez, aunque pretenda cubrirse con el manto respetable de la resolución judicial, puede ser atacada mediante la acción de tutela siempre y cuando se cumplan los presupuestos contemplados en el artículo 86 de la Constitución y no exista otro medio al alcance del afectado para la defensa de su derecho.

En tales casos, desde luego, el objeto de la acción y de la orden judicial que puede impartirse no toca con la cuestión litigiosa que se debate en el proceso, sino que se circunscribe al acto encubierto mediante el cual se viola o amenaza un derecho fundamental.

Ha expresado la Corte al respecto:

“... no está dentro de las atribuciones del juez de tutela la de inmiscuirse en el trámite de un proceso judicial en curso, adoptando decisiones paralelas a las que cumple, en ejercicio de su función, quien lo conduce, ya que tal posibilidad está excluida de plano en los conceptos de autonomía e independencia funcionales (artículos 228 y 230 de la Carta), a los cuales ya se ha hecho referencia.

De ningún modo es admisible, entonces, que quien resuelve sobre la tutela extienda su poder de decisión hasta el extremo de resolver sobre la cuestión litigiosa que se debate en un proceso, o en relación con el derecho que allí se controvierte.

No puede, por tanto, proferir resoluciones o mandatos que interfieran u obstaculicen diligencias judiciales ya ordenadas por el juez de conocimiento, ni modificar providencias por él dictadas, no solamente por cuanto ello representaría una invasión en la órbita autónoma del juzgador y en la independencia y desconcentración que caracterizan a la administración de justicia (artículo 228 C.N.), sino porque, al cambiar inopinadamente las reglas predeterminadas por la ley en cuanto a las formas propias de cada juicio (CP. artículo 29), quebrantaría abierta y gravemente los principios constitucionales del debido proceso. Lo anterior sin tener en cuenta la ostensible falta de competencia que podría acarrear la nulidad de los actos y diligencias producidos como consecuencia de la decisión con los consiguientes perjuicios para las partes, la indebida prolongación de los procesos y la congestión que, de extenderse, ocasionaría esta práctica en los despachos judiciales”.⁹

En relación con el caso particular, aducen los peticionarios que la decisión de la Administración de Impuestos Nacionales, Seccional Medellín, de hacer efectiva la orden de remate en ejercicio de un proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva, la cual desconoció la existencia de unos créditos laborales vigentes y de mayor prelación que los del fisco, originó la violación de sus derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta los hechos narrados en las demandas, como las pruebas que aparecen a

lo largo del expediente, considera la Corte que la actuación administrativa atacada conforma en realidad una vía de hecho por cuyo conducto el Juez de ejecuciones fiscales desconoció las reglas del debido proceso, pues al llevar a cabo la orden de remate omitió dar cumplimiento a las normas legales que regulan estos procedimientos, ya que quien era el funcionario competente para adelantar el remate era el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Itagui en el proceso ejecutivo de Distribuidora Los Coches y otro contra Luis Germán Vélez, y no el funcionario de ejecuciones fiscales.

Lo anterior se deduce de lo que establecen las normas de prelación de créditos y de las procesales pertinentes. En efecto, el artículo 86 de la Ley 6a. de 1992 que adicionó el artículo 839-1 del Estatuto Tributario, señala en la parte pertinente:

“1. El embargo de bienes sujetos a registro se comunicará a la oficina encargada del mismo...

Cuando sobre dichos bienes ya existiere otro embargo registrado, se inscribirá y comunicará a la Administración de Impuestos y al Juzgado que haya ordenado el embargo anterior. En este caso, si el crédito que ordenó el embargo anterior es de grado inferior al del fisco, el funcionario de cobranzas continuará con el procedimiento de cobro... Si el crédito que originó el embargo anterior es de grado superior al del fisco, el funcionario de cobro se hará parte en el proceso ejecutivo y velará porque se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado”.

Pero agréguese a lo anterior que la Administración de Impuestos no sólo desconoció el procedimiento que las normas legales establecen para el remate de bienes, sino que además no dió cumplimiento al mandato según el cual, cuando existe un embargo anterior que es de grado superior al del fisco, debe hacerse parte en el proceso ejecutivo y velar porque con el remanente del remate del bien se garantice la deuda.

Respecto al grado superior al del fisco que fué desconocido por la Administración al hacer efectiva la orden de remate, se vulneró el derecho al debido proceso, ya que no hay duda de que sobre los créditos fiscales de que trata el proceso coactivo seguido en contra del señor Luis Germán Vélez hay otros de mayor jerarquía, que en este caso son los créditos laborales, como así lo determinan los artículos 2493 y siguientes del Código Civil:

“Artículo 2494. Gozan de privilegio los créditos de primera, segunda y cuarta clase”.

“Artículo 2495. La primera clase de créditos comprende los que nacen de las causas que en seguida se enumeran:

- 1a. Las costas judiciales que se causen en el interés general de los acreedores.
- 2a. Las expensas funerales necesarias del deudor difunto.
- 3a. Los gastos de la enfermedad de que haya fallecido el deudor.
- 4a. Los salarios, sueldos y todas las prestaciones provenientes de contrato de trabajo.
-
- 6a. Los créditos del fisco y los de las municipalidades por impuestos fiscales o municipales devengados”.

Así pues, por existir sobre el bien embargado por la Administración otra medida similar pero anterior, originada en un crédito de rango superior al fiscal, como lo es el laboral, como lo establecen las normas legales, y así lo estableció el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Itagui (por auto de 5 de septiembre de 1984) al señalar el orden de prelación de los créditos, y de cuya existencia fué notificada la Administración en aplicación del artículo 542 del C.de P.C., ante ese despacho (Juzgado Segundo Civil del Circuito de Itagui) debió concurrir el ejecutor fiscal para hacerse parte en el proceso, y no haber adelantado como lo hizo, el remate del bien embargado desconociendo las normas en comento.

Sobre el particular, observa la Corte que la Administración señala como argumento para haber efectuado el remate del bien, el hecho de no haber tenido conocimiento de la existencia y vigencia de los créditos laborales, por cuanto el Juez Segundo Civil del Circuito de Itagui no sólo le ordenó poner a su disposición los remanentes del remate del bien embargado, con lo cual la autorizó para efectuarlo, sino que además omitió el deber de informar a la Administración acerca de la vigencia de los créditos laborales (tan sólo le manifestó que esos créditos estaban inactivos), lo cual era de su incumbencia, con lo que se quebrantaron de manera abierta y ostensible las normas constitucionales.

Para desvirtuar lo anterior, conviene manifestar como se observa de la lectura del expediente que el accionante Luis Germán Vélez solicitó el día 21 de septiembre de 1992 al Juzgado de Ejecuciones Fiscales abstenerse de continuar el remate para que en cumplimiento del artículo 542 del C. de P.C. se comunicara del proceso coactivo al Juzgado Segundo Civil del Circuito y se sometiera el procedimiento que la norma establece. A dicha solicitud (en la que propuso incidente de nulidad por cursar en el Juzgado Civil en comento proceso ejecutivo de Los Coches contra él, y en la que se decretó embargo que fué inscrito el 9 de mayo de 1983, mientras el embargo decretado por la Administración fué inscrito el 8 de marzo de 1990), acompañó certificado expedido por la Juez Segundo Civil del Circuito de fecha 11 de septiembre de 1992, en la que se dice:

“Certifico que ante este Despacho judicial cursa un proceso ejecutivo instaurado por Distribuidora Los Coches contra Luis Germán Vélez, que dentro del mismo se decretó el embargo y secuestro del bien inmueble que tiene como matrícula inmobiliaria (...), situado en la jurisdicción de Guarne, Antioquia. Que el Juzgado Primero Laboral del Circuito de esta localidad mediante oficios 492, 493 y 494 de agosto 28 de 1984 proferidos dentro del proceso ejecutivo de Luis Carlos Estrada y otros en contra de Luis Germán Vélez y comunicó a este despacho el embargo del inmueble antes relacionado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 542 del C. de P.C.. Que de conformidad con el artículo antes mencionado la prelación de embargos concurre preferencialmente al pago de los créditos laborales y fiscales inciso último. Igualmente continúa vigente lo informado por el Juzgado Primero Laboral de esta localidad, el proceso en este momento se encuentra pendiente sobre una solicitud enviada a la oficina de registro de instrumentos públicos para que informen si el embargo continúa o no vigente”.

Obsérvese de lo anterior, que la Administración sí conoció de los créditos laborales, a pesar de que la información del Juzgado no consultó la realidad y vigencia de los créditos, por lo que debió atender lo dispuesto en las normas legales que exigen que en caso de existir sobre el bien que se persigue con el cobro coactivo un embargo anterior (que en el presente caso sí existía dentro del proceso ejecutivo laboral, y que no obstante su vigencia desconoció el Juzgado Civil) que es de grado superior al del fisco, pues así se reconoció por el mismo despacho al establecer la prelación de los créditos, el funcionario de cobro debe y debió hacerse parte en el proceso ejecutivo civil y velar porque se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado.

Por lo tanto, no obstante la omisión del Juzgado Segundo Civil del Circuito de poner en conocimiento directo de la Administración de Impuestos la existencia y vigencia de los citados créditos laborales, era deber suyo (conforme al principio de lealtad procesal), indagar sobre la vigencia de esos créditos antes de proseguir, como así lo hizo, con la actuación del remate del inmueble. Se deduce de lo anterior, que el Juzgado Civil sí reconoció la vigencia y existencia de los créditos laborales, como así lo certificó por petición elevada por el señor Luis Germán Vélez, lo cual no tuvo en cuenta el funcionario de ejecución fiscal, a pesar de que conoció de ella antes de la diligencia del remate. No obstante, ante solicitudes formuladas por la Administración ante el mismo funcionario judicial, éste por oficios No. 430 de septiembre 14 de 1990 y 115 de abril 24 de 1992, informó que en el proceso contra el señor Vélez por auto de marzo 1 de 1989, se dispuso su archivo por encontrarse inactivo, lo cual es totalmente contrario a lo que aparece en la certificación expedida el 11 de septiembre de 1992.

Ha de señalar entonces la Corte, que la omisión del Juzgado en establecer la realidad y vigencia de los créditos laborales que eran de mayor prelación que los fiscales, y notificarla a la Administración Tributaria, llevó a que ésta incurriera en la actuación demandada, lo cual no la exime, como aquí se ha indicado de la responsabilidad a su cargo de haber averiguado y establecido con certeza de la existencia de los créditos laborales, por lo que se desconoció el debido proceso.

Es claro entonces que la actuación tanto de la Administración como del Juzgado Segundo Civil del Circuito comportan una flagrante y ostensible violación al derecho al debido proceso por cuanto:

1o. La Administración Tributaria adelantó e hizo efectivo el procedimiento de cobro coactivo, llegando al remate en pública subasta del inmueble de propiedad del ejecutado Luis German Vélez, quebrantando la norma contenida en el artículo 839 del Estatuto Tributario, adicionado por el Art. 86 de la Ley 6a. de 1992, artículo 542 del C. de P.C. y lo dispuesto en el artículo 2495 del Código Civil, por cuanto desconoció y pasó por alto la prelación que los créditos laborales tienen respecto a los fiscales, así como la vigencia y existencia de éstos.

2o. El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Itagui incurrió en una injurídica omisión al no poner en conocimiento de la Administración Tributaria dentro del procedimiento de cobro

coactivo que adelantaba contra el señor Luis German Vélez, la existencia de los créditos laborales reconocidos judicialmente desde el año de 1984, entre los cuales figura uno a favor de Luis Estrada Ossa, tal como lo manifestó en la certificación a que se hizo referencia con anterioridad. Igualmente, ese despacho desconoció el debido proceso, al ordenar a la Administración Tributaria poner a disposición del Juzgado los remanentes del remate del bien embargado al ejecutado Luis German Vélez, con lo cual la autorizó llevarlo a cabo.

Quinta. Vulneración de Otros derechos fundamentales.

De otra parte, con ese trámite y el proceder del Juzgado Segundo Civil del Circuito de no informar acerca de la existencia real de los créditos laborales, y de la Administración de Impuestos en averiguar con certeza acerca de la vigencia de los mencionados créditos que se le anunciaron, se vulneró igualmente el derecho fundamental al trabajo del actor, pues se pretendió excluir los créditos laborales que eran de prelación superior al del fisco.

De haberse allanado al cumplimiento de las disposiciones legales, concurriendo al proceso ejecutivo civil, no habría incurrido la Administración en la violación de los derechos fundamentales al trabajo y al debido proceso, y de todas maneras su cobro se habría hecho efectivo en el proceso civil, en el segundo rango de prelación que le correspondía.

En relación con la vulneración al derecho de propiedad alegada por el señor Luis Germán Vélez Uribe, no encuentra la Corte, reiterando lo sostenido por el Tribunal Superior de Medellín, asidero legal alguno para considerar que por los hechos expuestos, se le haya violado ese derecho por el embargo y posterior remate ordenado por el funcionario de ejecución fiscal, ya que lo que se encontró fue una indebida y errónea aplicación del Estatuto Tributario, y en concreto del artículo 839 en materia de medidas cautelares, que así originó un quebrantamiento a las reglas del debido proceso, pero no un desconocimiento del derecho de propiedad sobre un bien inmueble que constituye la prenda general de los acreedores, perfectamente admitida por la ley.

Finalmente, respecto a condenar a la Administración de Impuestos a pagar la indemnización de perjuicios y las costas del proceso, ello no procede, por cuanto estos no se causaron ni se demostraron dentro del proceso.

Sexta. Conclusión.

Es este un caso particular que por las circunstancias consignadas en la exposición de los hechos, hace viable el excepcional procedimiento de la tutela para restaurar la vigencia del derecho, toda vez que no sólo como se anotó con anterioridad, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Itagui omitió informar a la Administración de Impuestos sobre la vigencia y la existencia de unos créditos laborales de mayor prelación, sino que el funcionario encargado de conocer y tramitar la acción ejecutiva por jurisdicción coactiva, llevó a cabo el remate del bien embargado, sin tener en cuenta la existencia de un embargo anterior de grado superior al del fisco.

De esa manera se desconoció flagrantemente la existencia y prelación de los créditos laborales, contrariando no sólo las normas legales (artículo 839 del Estatuto Tributario y art. 86 de la ley 6a. de 1992; artículo 542 del C. de P.C., y los artículos 2493 y siguientes del Código Civil) sino los principios constitucionales sobre la Administración de Justicia (Preámbulo y Arts. 1o., 2o., 228, 229 y 230) y el debido proceso (CP. artículo 29), dejándose en situación de desprotección los créditos laborales reconocidos, entre ellos el del peticionario.

En razón a lo anterior, se confirmarán las sentencias proferidas por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín (el 19 de octubre de 1992, dentro del expediente No. 7431) y por la Sala Civil de la misma Corporación (el 3 de noviembre de 1992, dentro del expediente No. 7291), en el sentido de conceder la tutela y establecer el alcance del amparo, ordenando a la Administración de Impuestos Nacionales, Seccional Medellín para que en el término indicado en el inciso 2o. del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, disponga de los mecanismos legales necesarios, suspendiendo la actuación del remate en el procedimiento de cobro coactivo, para dar estricto y efectivo cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 839-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 86 de la Ley 6a. de 1992, y se haga parte en el proceso ejecutivo mixto que contra Luis Germán Vélez Uribe adelanta la Sociedad Distribuidora los Coches S.A., velando porque se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado, una vez producida la prelación de créditos que persigue el actor.

Así mismo, y como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia, se revocará la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia el día 19 de noviembre de 1992, por la cual se denegó la solicitud impetrada por Luis Carlos Estrada Ossa.

Considera pertinente la Corte, teniendo en cuenta las omisiones y la actitud negligente del Juez Segundo Civil del Circuito de Itagui, ordenar la remisión de copia del expediente a la Procuraduría General de la Nación para que vele de manera especial por el adecuado trámite del proceso y por el respeto de los derechos fundamentales de las partes.

IV. DECISION.

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

R E S U E L V E :

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín, de fecha noviembre 3 de 1.992, mediante la cual accedió a la tutela presentada por el señor Luis German Vélez Uribe.

SEGUNDO: REVOCAR la providencia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de fecha noviembre 19 de 1.992, por la cual se denegó la tutela incoada por el señor Luis Estrada Ossa, y en su lugar CONFIRMAR la sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, de fecha octubre 19 de 1.992, por la cual se acogió la solicitud del actor.

TERCERO: ORDENAR a la Administración de Impuestos Nacionales, Seccional Medellín, para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, disponga de los mecanismos legales necesarios, suspendiendo la actuación del remate en el procedimiento de cobro coactivo, para dar estricto cumplimiento al artículo 86 de la Ley 6a. de 1992, y se haga parte en el proceso ejecutivo mixto que en el Juzgado Segundo Civil del Circuito adelanta la Sociedad Distribuidora Los Coches contra el señor Luis German Vélez Uribe, velando porque se garantice la deuda con el remanente del remate del bien embargado, y se haga efectiva la prelación de los créditos laborales que persigue el señor Luis Estrada Ossa, luego del remate del bien embargado.

CUARTO: Remítase copia del expediente a la Procuraduría General de la Nación para los fines señalados en esta providencia.

QUINTO: Por la Secretaría líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del

Decreto 2591 de 1.991, para los efectos allí contemplados.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia No. C-104 de marzo 11 de 1.993. Pags. 12 y s.s.

2 Cfr. Corte Constitucional. Proceso No. D-043 del 25 de enero de 1.993

3 Cfr. Gonzalez Rodriguez, Miguel, “Derecho Procesal Administrativo”. Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1.984, páginas 117.118.

4 Cfr. Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Cuarta. Sentencia de 25 de marzo de 1969 .Anales 1969, tomo 76, p. 371

5Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-173 del 4 de mayo de 1.993. Magistrado Ponente: Dr. Jose Gregorio Hernández Galindo. Sala Quinta de Revisión.

6Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-543 de 1o. de octubre de 1.992. Sala Plena.

7Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. 79 del 26 de febrero de 1.993. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

8Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-158 del 26 de abril de 1.993. Sala Novena de Revisión.

9Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-543 del 1o. de octubre de 1.992. Sala Plena.