

Sentencia T-447/00

PERSONA JURIDICA-Titularidad de derechos fundamentales

DEBIDO PROCESO EN JURISDICCION COACTIVA-Alcance

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

ACCION DE TUTELA-Improcedencia sobre impugnación de normas que establecen impuestos/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Legalidad de la liquidación de impuesto

No procede por vía de tutela, la impugnación de las normas generales y abstractas que establecen los impuestos que pueden cobrar los municipios a determinadas empresas. También se consideró en esos casos, que no es el amparo el procedimiento a seguir para definir si la ejecución coactiva que se origina en una liquidación de impuestos municipales o administrados por los municipios, debe sujetarse a las normas procesales previstas en el Estatuto tributario o a las consagradas en los códigos Contencioso Administrativo y Procesal Civil; tal asunto que, según la ley vigente, depende de la clase de impuesto que pretende recaudarse coactivamente, es materia que se debe decidir en el proceso de nulidad o en el de nulidad y restablecimiento del derecho, y no en la acción de tutela que interpone, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, quien debe acudir a los trámites judiciales ordinarios para la defensa de sus derechos.

PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA-Naturaleza

Los llamados procesos de jurisdicción coactiva no son de naturaleza jurisdiccional sino administrativos; por tanto, las decisiones que en su trámite adopten las autoridades competentes para adelantarlos están sometidas al control judicial, y les son aplicables las normas generales que regulan la actividad de la Rama Ejecutiva, entre ellas las que consagran el principio de razonabilidad.

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD-Alcance/PROCESO DE JURISDICCION COACTIVA-Caución para

desembargo de bienes

CAUCION-Naturaleza/ARBITRARIEDAD ADMINISTRATIVA

Referencia: expediente T-269.154

Acción de tutela contra el municipio de Puerto Libertador (Córdoba), por una presunta violación del derecho al debido proceso.

Tema:

Jurisdicción coactiva.

Actor: Carbones del Caribe S.A.

Magistrado Ponente:

Santafé de Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril del año dos mil (2000).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, y Carlos Gaviria Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Tribunal Administrativo de Córdoba y el Consejo de Estado, dentro de la acción de tutela instaurada por la firma Carbones del Caribe S.A. contra el municipio de Puerto Libertador (Córdoba).

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.

El 15 de diciembre de 1998, la Tesorería del municipio de Puerto Libertador profirió

liquidación de aforo mediante la cual determinó el impuesto de industria y comercio, el impuesto de avisos y tableros, sanción de aforo, sanción por extemporaneidad e intereses de mora a cargo de Carbones del Caribe S.A., por los años gravables de 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997.

Carbones del Caribe S.A. interpuso los recursos de reposición y apelación en contra de esa liquidación de aforo, y ambos fueron resueltos negativamente, por lo que la Tesorería de Puerto Libertador dictó mandamiento de pago por \$650.000.000 el 16 de febrero de 1999, y ordenó el embargo previo de los bienes de dicha firma.

El 9 de marzo de 1999, Carbones del Caribe planteó una serie de excepciones previas en contra de la liquidación de aforo, y solicitó el levantamiento de la medida previa; para garantizar el pago de las obligaciones que le pudieran corresponder, aportó una póliza de seguro de caución judicial, pero su solicitud fue denegada y la medida cautelar se mantuvo.

El 28 de mayo de 1999, el Tribunal Administrativo de Córdoba admitió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la liquidación de aforo, y el 4 de junio del mismo año, Carbones del Caribe S.A. solicitó nuevamente el levantamiento de las medidas cautelares, esta vez con base en el parágrafo del artículo 837 del Estatuto Tributario¹, y nuevamente esa petición fue negada por la Tesorería de Puerto Libertador.

1. Solicitud de amparo.

En esa situación, Carbones del Caribe S.A. solicitó la tutela de su derecho fundamental al debido proceso, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, puesto que las excepciones previas que interpuso fueron remitidas para decisión al Consejo de Estado, y “el embargo de los saldos bancarios y de las cuentas por cobrar de la sociedad CARBONES DEL CARIBE S.A. afecta gravemente el cumplimiento oportuno de las obligaciones financieras y comerciales de la sociedad y de las obligaciones laborales que se encuentran a cargo de la empresa a partir del día en que fueron decretadas tales medidas, lo cual ha sumido a la sociedad en una situación de iliquidez e inestabilidad económica” (folio 4). Pidió que se ordenara a la Tesorería de Puerto Libertador levantar el embargo de los saldos bancarios y de las cuentas por cobrar.

1. Sentencias objeto de revisión.

A. Tribunal Administrativo de Córdoba.

Esa Corporación conoció de la primera instancia del proceso, y el 12 de agosto de 1999, decidió tutelar el derecho al debido proceso de la firma actora (folios 111-120 del primer cuaderno). En consecuencia, ordenó levantar las medidas cautelares ordenadas por la Tesorería de Puerto Libertador, y decretó la nulidad de la actuación de esa entidad administrativa desde la liquidación de aforo que originó este proceso.

Consideró ese Tribunal que la Tesorería de Puerto Libertador estaba obligada a cumplir con las formas previstas en el Estatuto Tributario, y no en otras normas de procedimiento, pues el artículo 66 de la Ley 383 de 1997, dispone que “los municipios y distritos para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos, aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional”. Establecido ese parámetro normativo, concluyó el juez a quo que la entidad demandada había incurrido en violación al debido proceso: a) por privar a la empresa demandante del recurso de reconsideración establecido en la ley aplicable; b) por adelantar un proceso de jurisdicción coactiva basado en una liquidación oficial no ejecutoriada; y c) omitir la aplicación del párrafo del artículo 837 del Estatuto Tributario relativo al levantamiento de las medidas cautelares.

A. Consejo de Estado.

Conoció de la impugnación interpuesta por el Alcalde de Puerto Libertador en contra del fallo referido, la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y, el 14 de octubre de 1999, resolvió revocar la sentencia recurrida y rechazar por improcedente la acción de tutela, pues consideró del caso insistir en la jurisprudencia de esa Corporación, según la cual las personas jurídicas no son titulares de

derechos fundamentales.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

1. Problemas jurídicos a resolver.

Dado el fallo de segunda instancia, nuevamente debe considerarse el asunto de los derechos fundamentales de las personas jurídicas, antes de analizar si la Tesorería de Puerto Libertador violó el derecho al debido proceso de la firma demandante.

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

La Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente, tanto en la revisión de fallos de tutela,² como en asuntos de constitucionalidad,³ que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales; para resumir su doctrina sobre este punto, baste citar un aparte de la sentencia de unificación SU-182/984:

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

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

La Sala no encuentra razón atendible en el fallo de segunda instancia para revisar esa doctrina constitucional y, por tanto, procede a reiterarla en este caso, por lo que en la parte resolutive se revocará la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

1. El derecho al debido proceso en la jurisdicción coactiva.

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

A la luz de este principio, el Tribunal Administrativo de Córdoba entendió que para el análisis de la actuación de la Tesorería de Puerto Libertador, debía proceder inicialmente a definir cuál es la legislación aplicable al trámite de los procedimientos de ejecución coactiva orientados al recaudo de los tributos municipales; esa Corporación juzgó que la Tesorería de Puerto Libertador debió aplicar el procedimiento contemplado en el Estatuto Tributario y, si

se tiene como parámetro tal estatuto, es inevitable la conclusión de que el ente demandado incurrió en varias violaciones al debido proceso.

Sin embargo, esta Sala debe anotar que en el fallo de primera instancia, el juez de tutela, a fin de resolver sobre el amparo como mecanismo transitorio, analizó y juzgó lo que es tema de decisión del juez ordinario y, por tanto, se extralimitó en el ejercicio de su competencia; tan claramente lo hizo, que encontró respaldo en sus consideraciones para decretar la nulidad de lo actuado por la Tesorería de Puerto Libertador desde que esa entidad produjo la liquidación de aforo. Se pregunta entonces la Sala: una vez hecho tal pronunciamiento, ¿para qué el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado ante la jurisdicción contencioso administrativa por Carbones del Caribe S.A., en el que precisamente esa es la pretensión de la parte actora (folio 58 del primer cuaderno)? Después del pronunciamiento del juez de amparo, el proceso ordinario carecería de objeto; y como la tutela no está consagrada para suplantar los mecanismos judiciales ordinarios con los que cuenta el actor para la defensa de sus derechos, tampoco se puede confirmar la sentencia del juez a quo en este fallo de revisión.

A. Improcedencia de un pronunciamiento sobre la legislación aplicable.

Tanto en el caso que esta Sala revisó por medio de la sentencia T-704/985, como en el que se resolvió la Corte con la T-604/966, se consideró que no procede por vía de tutela, la impugnación de las normas generales y abstractas que establecen los impuestos que pueden cobrar los municipios a determinadas empresas. También se consideró en esos casos, que no es el amparo el procedimiento a seguir para definir si la ejecución coactiva que se origina en una liquidación de impuestos municipales o administrados por los municipios, debe sujetarse a las normas procesales previstas en el Estatuto tributario o a las consagradas en los códigos Contencioso Administrativo y Procesal Civil; tal asunto que, según la ley vigente, depende de la clase de impuesto que pretende recaudarse coactivamente, es materia que se debe decidir en el proceso de nulidad o en el de nulidad y restablecimiento del derecho, y no en la acción de tutela que interpone, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, quien debe acudir a los trámites judiciales ordinarios para la defensa de sus derechos.

En el asunto bajo revisión no hay porqué apartarse de esas reglas, ni la pretensión de la empresa actora lo requiere directa o indirectamente, pues se circunscribe a la orden de levantar las medidas cautelares adoptadas por la entidad demandada.

B. Procedencia de la caución para desembargar bienes en los procesos de jurisdicción coactiva.

En otro caso similar al que se revisa, la Corte Constitucional aclaró, por medio de la sentencia T-445/947, que los llamados procesos de jurisdicción coactiva no son de naturaleza jurisdiccional sino administrativos; por tanto, las decisiones que en su trámite adopten las autoridades competentes para adelantarlos están sometidas al control judicial, y les son aplicables las normas generales que regulan la actividad de la Rama Ejecutiva, entre ellas las que consagran el principio de razonabilidad; consideró en esa oportunidad la Corte:

“El Principio de la Razonabilidad, aparece establecido en el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo: ‘en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa’. Debe aplicarse en todas las actuaciones de la Administración incluyendo la actuación que es objeto de estudio.

“Pues bien, el Código de Procedimiento Civil dispone en su artículo 519 que ‘si las medidas cautelares ya se hubieren practicado, el demandado podrá solicitar la cancelación y levantamiento de la misma previa consignación de la cantidad de dinero que el juez estime suficiente para garantizar el pago del crédito y las costas, la cual se considerará embargada para todos los efectos’, lo que es perfectamente aplicable en el evento de procesos de jurisdicción coactiva, donde el CPC, es norma supletoria para casos de vacío legal (Artículo 1 y 267 del Código Contencioso Administrativo).

“La caución es una garantía de satisfacción de una obligación y como tal es un medio para otorgar seguridad en el resultado de un proceso ejecutivo, demostrando que la caución debe corresponder a unos límites cuantificables con base en el monto de la misma obligación, lo que hace que su fijación debe responder a un criterio de razonabilidad.

“Si dentro de un proceso no se fijan criterios razonables tanto para facilitar el cumplimiento de una obligación como para buscar medios eficaces para ese cumplimiento, claro está todo

dentro del marco legal, entraríamos dentro de una órbita de arbitrariedad y como tal obstaculizaría el ejercicio de un debido proceso. Más aún cuando el debido proceso 'conecta las meras formalidades de un proceso con las condiciones de justicia del mismo, establecidas por determinadas normas constitucionales procesales, aplicables a toda suerte de procesos'⁸

A la luz de esta doctrina constitucional, ¿violó entonces la Tesorería de Puerto Libertador el derecho al debido proceso de Carbones del Caribe S.A.?

Inicialmente debe señalarse que están a consideración de la jurisdicción contencioso administrativa una serie de asuntos relevantes; entre ellos, si la liquidación de aforo proferida por la entidad demandada prestaba mérito ejecutivo cuando se inició el proceso de cobro coactivo, pues están pendientes de pronunciamiento judicial las excepciones interpuestas por la firma actora en contra del mandamiento de pago; entre otras razones, Carbones del Caribe S.A. adujo como respaldo de una de esas excepciones, la violación del numeral 4 del artículo 829 del Decreto 663 de 1989, de acuerdo con el cual: "Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:...4) cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso" (subraya fuera del texto).

De esa manera, el juez de tutela no puede pronunciarse sobre el punto sin decidir de fondo sobre un asunto que está a decisión del juez ordinario; pero sólo si acepta en gracia de discusión, y dándole una interpretación muy amplia a la presunción de legalidad, que el acto administrativo estaba ejecutoriado y, por tanto, la Tesorería de Puerto Libertador podía, sin violar el debido proceso, iniciar el cobro de esa liquidación por la vía coactiva en el momento en que procedió a hacerlo, aparecería como un proceder legítimo de la entidad demandada, la expedición de la orden de embargar los saldos bancarios y cuentas pendientes de Carbones del Caribe.

Pero aún así, debe considerarse que, a más de estar pendientes de pronunciamiento esas excepciones, el Tribunal Administrativo de Córdoba admitió, el 28 de mayo de 1999, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que presentó Carbones del Caribe S.A.

en contra de la liquidación de aforo; y con base en este hecho, la empresa actora solicitó que las medidas cautelares fueran levantadas, en virtud de lo establecido en el parágrafo del artículo 837 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 85 de la Ley 6 de 1992, que establece: “cuando se hubieren decretado medidas cautelares y el deudor demuestre que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que ésta se encuentra pendiente de fallo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se ordenará levantarlas...”.

Ya en esa ocasión, la Tesorería de Puerto Libertador aceptó que la normatividad del Estatuto Tributario sí era aplicable al caso, aunque añadió que la admisión de la demandada no era suficiente para levantar las medidas cautelares, pues según su interpretación: “una demanda está pendiente de fallo, cuando el proceso ha agotado la etapa de alegatos, y el expediente se halla al despacho del juzgador en estado de recibir sentencia...” (folio 159 del primer cuaderno). Anota la Sala al respecto, que si la Tesorería demandada acepta, como lo hizo en el trámite de esta tutela ante el Consejo de Estado, que son aplicables al caso las normas del Estatuto Tributario, la consecuencia ineludible es que son predicables de su actuación, en este caso, todas las violaciones al debido proceso que el Tribunal Administrativo de Córdoba consideró como configuradas en el fallo de primera instancia: a) nulidad de la notificación de la liquidación de aforo; b) violación del derecho de defensa por privar a la firma contribuyente del recurso específicamente previsto en la ley; c) iniciación del cobro coactivo de un acto no ejecutoriado; y d) desconocimiento de las formas propias del procedimiento de cobro coactivo.

De esa manera, es claro para esta Sala que la Tesorería de Puerto Libertador sí violó el derecho al debido proceso de la firma Carbones del Caribe S.A., y que procede otorgar a esta última el amparo judicial de tal derecho fundamental como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, mientras la jurisdicción contencioso administrativa se pronuncia sobre la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada, y resuelve sobre las excepciones propuestas.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el 14 de octubre de 1999 y, en su lugar, tutelar el derecho al debido proceso de Carbones del Caribe S.A. como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, mientras la jurisdicción contencioso administrativa se pronuncia sobre la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada, y resuelve sobre las excepciones propuestas.

Segundo. REMITIR copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

Tercero. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El párrafo del artículo 837, modificado por el artículo 85 de la Ley 6 de 1992, establece: “cuando se hubieren decretado medidas cautelares y el deudor demuestre que se ha

admitido demanda contra el título ejecutivo y que ésta se encuentra pendiente de fallo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se ordenará levantarlas...”

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

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

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

5 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

6 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

7 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8Almagro Nosete Jose. Constitución Española de 1978. Revista de Derecho Público. Madrid. 1985. Ppna 51