

Sentencia T-480/14

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia por existir otros mecanismos judiciales de defensa y ausencia de perjuicio irremediable

Reiterada jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela solo procede cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos, no sean eficaces o idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii) sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (art. 86, CP), hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección.

ACCION DE TUTELA-Requisitos de subsidiariedad e inmediatez

En consecuencia, la tutela debe reunir, entre otros, los requisitos de subsidiariedad e inmediatez. La subsidiariedad establece que la acción constitucional es improcedente, “si quien ha tenido a su disposición las vías judiciales ordinarias de defensa, no las utiliza ni oportuna ni adecuadamente, acudiendo en su lugar a la acción constitucional”, pues los medios de control ordinarios son verdaderas herramientas de protección dispuestas en el ordenamiento jurídico, a los cuales debe acudir oportunamente si no se pretende evitar algún perjuicio irremediable. Y la inmediatez, por su parte, establece que cuando ha transcurrido un lapso irrazonable, entre el hecho que se acusa vulnerador de los derechos fundamentales y la interposición de la acción de tutela, esta última debe declararse improcedente, en tanto no se evidencia que la actuación del juez constitucional sea urgente y sus actuaciones impostergables.

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Medio de defensa judicial eficaz para controvertir la legalidad de los actos administrativos/RECURSO DE RECONSIDERACION EN MATERIA TRIBUTARIA

Contra los actos administrativos que liquidan o facturan algún tributo, como el impuesto predial, la persona interesada puede presentar ante la Administración el “recurso de reconsideración”, y una vez agotada la vía gubernativa y el acto quede en firme, puede

acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a través de la cual “toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho.

JUEZ DE TUTELA-Desbordamiento de funciones al impartir ordenes que no están dirigidas a garantizar derechos fundamentales

Referencia: expediente T-4269734

Acción de tutela instaurada por Yasmine Isaac Galvis contra el Municipio de Santiago de Tolú, Sucre, – Secretaría de Hacienda.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, Sucre, el veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013), y en segunda instancia, por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Sincelejo, Sucre, el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013), dentro de la acción de tutela promovida por Yasmine Isaac Galvis contra la Secretaría de Hacienda del Municipio de Santiago de Tolú.

El expediente de la referencia fue escogido para revisión mediante Auto del dieciocho (18) de marzo de dos mil catorce (2014), proferido por la Sala de Selección Número Tres.

I. ANTECEDENTES

Yasmine Isaac Galvis presentó acción de tutela contra la Secretaría de Hacienda del Municipio de Santiago de Tolú porque considera que vulneró su derecho fundamental al debido proceso, al no declararle en el año dos mil trece (2013) la prescripción de dos obligaciones tributarias causadas antes del dos mil ocho (2008), relativas al impuesto predial de dos inmuebles suyos. Sostiene que tiene derecho a la prescripción de esos prediales, porque la demandada dejó transcurrir más de cinco (5) años sin iniciar un proceso legal de cobro. Explica que si bien en ese lapso la Secretaría de Hacienda emitió algunos actos procurando el pago de dichas obligaciones tributarias, los mismos no tenían la virtualidad de interrumpir el término de prescripción en tanto fueron proferidos con la intervención de un abogado externo a la Administración, que no tenía la potestad para recaudar impuestos.

La acción de tutela está fundamentada en los siguientes

1. Hechos

1.1. La accionante es propietaria de dos (2) inmuebles ubicados en el Municipio de Santiago de Tolú, Sucre, que se identifican con los códigos catastrales No. 01-00-0067-0016-000 y 00-01-0001-0071-000.

1.2. Mediante resoluciones No. 839[1] y 1420[2] del diez (10) de septiembre de dos mil ocho (2008), notificadas el dos (2) de febrero y el primero (1º) de abril de dos mil nueve (2009), respectivamente,[3] la Secretaría de Hacienda Municipal declaró a cargo de Yasmine Isaac Galvis la obligación de pagar los prediales causados por los inmuebles a su nombre, por concepto de los años dos mil (2000) y dos mil ocho (2008). Estos actos fueron proferidos por la secretaria de hacienda de la época, y proyectados por un abogado externo a la Administración.[4]

1.3. Ante la ausencia de pago de las obligaciones tributarias, la autoridad demandada libró mandamiento de pago el diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009).[5] Sin embargo, tal mandamiento, al momento de presentar la tutela, no le había sido notificado, según afirma en su escrito.[6] Circunstancia que corrobora la Administración Municipal en su intervención en el proceso de tutela.[7]

1.5. La accionante manifiesta que las facturas emitidas en el año dos mil trece (2013)

liquidaron equivocadamente el predial de sus inmuebles. Explica que para calcular el valor total de los impuestos se tuvieron en cuenta prediales causados antes del año dos mil ocho (2008), lo cual no era posible porque los mismos habían prescrito para el momento de la elaboración de las facturas. Afirma que de conformidad con el artículo 817 del ET,[11] las obligaciones prescriben en el término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto que contiene la liquidación tributaria, y que la prescripción de sus obligaciones causadas en el dos mil ocho (2008) ocurrió en el dos mil trece (2013). Señala que en ningún momento se interrumpió el término de prescripción, porque los cinco (5) años transcurrieron sin que se iniciara un proceso de cobro legal, promovido por autoridad competente.

1.6. Advierte la accionante que, aun cuando la Secretaría de Hacienda demandada emitió las resoluciones No. 839 y 1420 del diez (10) de septiembre de dos mil ocho (2008) para declarar a su cargo la obligación de pagar los prediales causados hasta ese momento, y que el diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009) libró mandamientos de pago para procurar su cancelación,[12] no puede considerarse que dichas actuaciones tengan la virtualidad de interrumpir el término de prescripción. En su concepto, ese trámite resulta ilegal, porque el mandamiento de pago lo profirió la Secretaria de Hacienda de la época con la intervención de un abogado externo a la Administración, que no tenía la facultad para recaudar impuestos.[13] Sostiene que en virtud de la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998,[14] los particulares solo pueden ejercer funciones públicas llenando ciertos requisitos, y que en este caso no se cumplieron porque, entre otras cosas, la potestad se transfirió mediante un contrato de prestación de servicios.

1.7. Con base en lo anterior, la actora presentó la acción de tutela objeto de revisión. En ella solicitó el amparo de su derecho fundamental al debido proceso, y que (i) se declare que “no ha existido interrupción del término de prescripción respecto de las obligaciones tributarias [relativas a los prediales causados antes del 2008]” y, en consecuencia, (ii) se ordene a la Secretaría de Hacienda demandada que reconozca “la prescripción de [dichas] obligaciones tributarias”.

2. Respuesta de la demandada

2.1. La Secretaría de Hacienda del Municipio de Santiago de Tolú solicitó que se declarara

improcedente la acción de tutela. Explicó que (i) si la peticionaria pretende atacar la legalidad de los actos expedidos en el año dos mil ocho (2008), debe establecerse que no cumple con el principio de inmediatez porque transcurrieron más de cinco (5) años desde su expedición; además no cumple el presupuesto de subsidiariedad en tanto podía haber acudido a la jurisdicción contenciosa administrativa en procura de su nulidad. (ii) Si la pretensión estaba dirigida a declarar la nulidad de las facturas del impuesto predial emitidas en el año dos mil trece (2013), igualmente debe concluirse que no cumple con el requisito de subsidiariedad, en tanto la accionante tiene otros medios de defensa ante la jurisdicción contenciosa administrativa para buscar la tutela de sus derechos, y no se observaba la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Sobre esto último, afirmó que la actora no demostró “la existencia de un perjuicio irremediable conforme a lo señalado en el artículo 86 de la Constitución Política. [...] No existe prueba dentro del expediente que demuestre el detrimento material o moral de la accionante, [...] así como un hecho grave que requiera medidas urgentes para superar un daño antijurídico irreparable que deba ser impostergable”. [15]

2.2. Por otra parte, sostuvo que si no se acoge la tesis de la improcedencia, de todas formas debe negarse el amparo de los derechos fundamentales. (iii) Respecto de los actos emitidos en el año dos mil ocho (2008), explicó que los mismos no constituyen la transferencia de una función pública a un particular, “porque si bien existió un contrato de prestación de servicios [con un abogado externo] para adelantar el cobro de la cartera morosa del impuesto predial, no es menos cierto que los actos administrativos eran firmados por la Secretaria de Hacienda”. [16] Y (iv) acerca de las facturas expedidas en el año dos mil trece (2013), explicó que en las mismas no podía declararse la prescripción de los prediales causados antes del dos mil ocho (2008) porque ciertamente ese fenómeno no había ocurrido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 817 del ET. [17] Afirmó que el término de prescripción se comienza a contabilizar desde la ejecutoria de los actos que declaran la existencia de la obligación tributaria, y que eso sucedió en el año dos mil nueve (2009) cuando los notificaron, por lo que la prescripción solo ocurriría en el año dos mil catorce (2014). [18]

3. Decisiones que se revisan

3.1. El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú amparó en primera

instancia el derecho fundamental al debido proceso de Yasmine Isaac Galvis, mediante sentencia del veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013). En su concepto, los actos emitidos en el año dos mil ocho (2008) procurando el pago del impuesto predial debían sujetarse a los requisitos de la figura de la descentralización por colaboración, pues aunque fueron suscritos por la Secretaría de Hacienda de la época, los proyectó un abogado externo. Al respecto, explicó que en este caso los requisitos fueron omitidos porque “[...] la Secretaría accionada no aportó prueba de la existencia de los [mismos]”, por lo que concluyó “[...] que los actos adelantados por el particular en mención están viciados por el desconocimiento ineludible del principio de legalidad que era necesario en el asunto de la delegación del cobro del impuesto predial de la accionante, generándose con ello vulneración al derecho al debido proceso”.[19] Como consecuencia de lo anterior, (i) declaró que “no ha existido cobro coactivo contra la titular de los derechos sobre los citados inmuebles, no existiendo en consecuencia la interrupción del término de prescripción respecto de las obligaciones tributarias”; y (ii) ordenó a la demandada “que estudie y decida de fondo la prescripción de las obligaciones tributarias a cargo de Yasmine Isaac Galvis de los años fiscales [2000 al 2008]”. El Juzgado no se pronunció sobre la improcedencia planteada por la parte demandada.

3.2. La decisión fue impugnada por la Secretaría de Hacienda de Tolú porque, en su criterio, “el juez de tutela no es competente para debatir asuntos relacionados con el proceso de cobro coactivo, para lo cual está instituida otra jurisdicción”. Explicó que en este caso la accionante podía recurrir a mecanismos dentro del proceso de cobro para subsanar cualquier irregularidad, y que inclusive podía presentar acciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa si hallaba alguna ilegalidad en los actos de ejecución. Insistió en que la tutela no se presentó para evitar algún perjuicio irremediable, en tanto la accionante no demostró que el cobro del impuesto predial menguara de manera relevante su mínimo existencial.

3.3. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Sincelejo conoció en segunda instancia el proceso de tutela, y mediante sentencia del dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013) confirmó el fallo de primera instancia, recogiendo plenamente sus argumentos.

4. Actuaciones surtidas en el proceso de revisión

4.1. La Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Tolú adjuntó al proceso de tutela información relativa al estado actual de los procesos de cobro coactivo. Explicó que en cumplimiento de las sentencias de instancia, la Secretaría de Hacienda emitió las resoluciones No. 229 y 230 de noviembre de dos mil trece (2013),[20] por medio de las cuales (i) se dejaron sin efecto los procesos de cobro coactivo iniciados contra la peticionaria por concepto de los impuestos prediales generados; y (ii) se declaró la prescripción de los prediales causados antes del dos mil ocho (2008) para los dos inmuebles.

4.3. Finalmente, realizó algunas aclaraciones relativas a la forma en que se desarrollaron los procesos de cobro coactivo. Afirmó que (i) “en razón a que [la accionante] no interpuso recurso de reconsideración contra los actos administrativos Nos. 1420 y 839 del 10 de septiembre de 2008, se procedió a librar mandamiento de pago por las sumas de dinero contenidas en dichos actos, los cuales hasta la fecha de presentación de la tutela no habían sido notificados”.[23] y que (ii) “todos los documentos (actos administrativos, oficios de embargos, etc) que se expiden dentro de los procesos son firmados por la Secretaría de Hacienda Municipal, quien tiene en cabeza el cobro coactivo del Municipio de Santiago de Tolú”.[24]

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala es competente para revisar los fallos de tutela referidos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso y problema jurídico

2.1. La accionante considera que la Secretaría de Hacienda de Tolú vulneró su derecho fundamental al debido proceso al no declararle prescritas dos obligaciones tributarias causadas en el dos mil ocho (2008), relativas al impuesto predial de dos inmuebles de su propiedad. Alega que tiene derecho a la prescripción de tales obligaciones porque la administración dejó transcurrir cinco (5) años sin iniciarle un proceso de cobro coactivo, y que los únicos actos que expidió para procurar el pago deben reputarse ilegales en tanto se

emitieron con la intervención de un tercero sin potestad para recaudar impuestos.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda demandada sostiene que no vulneró derecho fundamental alguno, toda vez que los actos tendientes a procurar el pago de los prediales causados antes del dos mil ocho (2008) los profirió la administración, aunque con la asesoría de un abogado externo. Además, señaló que no podía declararse la prescripción de los demás impuestos causados hasta el año dos mil trece (2013), en tanto ese fenómeno no había ocurrido.

2.2. En este contexto, le corresponde a la Sala Primera de Revisión examinar si ¿el Municipio de Santiago de Tolú - Secretaría de Hacienda- violó el derecho fundamental al debido proceso de una persona (Yasmine Isaac Galvis), al cobrar los prediales causados por dos inmuebles de su propiedad, causados entre los años dos mil (2000) a dos mil trece (2013), a pesar de que parte de la deuda estaba prescrita para el momento de iniciarse el proceso de cobro coactivo?

2.3. Sin embargo, la entidad demandada sostiene que antes de estudiar el asunto de fondo debe evaluarse si la acción de tutela es procedente para resolver la controversia, teniendo en cuenta que la actora contaba con otros medios de defensa para cuestionar la legalidad de los actos emitidos por la Administración Municipal. La Sala estima pertinente determinar en primer orden la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto.

3. La acción de tutela presentada por Yasmine Isaac Galvis es improcedente, ya que podía recurrir a otro mecanismo para la defensa de sus intereses

Reiterada jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela solo procede cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos, no sean eficaces o idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii) sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (art. 86, CP), hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección.

En consecuencia, la tutela debe reunir, entre otros, los requisitos de subsidiariedad e inmediatez. La subsidiariedad establece que la acción constitucional es improcedente, “si quien ha tenido a su disposición las vías judiciales ordinarias de defensa, no las utiliza ni oportuna ni adecuadamente, acudiendo en su lugar a la acción constitucional”,[25] pues los medios de control ordinarios son verdaderas herramientas de protección dispuestas en el ordenamiento jurídico, a los cuales debe acudir oportunamente si no se pretende evitar algún perjuicio irremediable. Y la inmediatez, por su parte, establece que cuando ha transcurrido un lapso irrazonable, entre el hecho que se acusa vulnerador de los derechos fundamentales y la interposición de la acción de tutela, esta última debe declararse improcedente, en tanto no se evidencia que la actuación del juez constitucional sea urgente y sus actuaciones impostergables.[26]

En este caso, la Sala Primera de Revisión no observa el cumplimiento de tales presupuestos, por lo que concluirá que la tutela presentada por Yasmine Isaac Galvis es improcedente. Para tramitar las pretensiones de la accionante existe, al menos, un mecanismo de defensa judicial eficaz que se dejó caducar negligentemente; y además, transcurrieron más de cinco (5) años desde que la administración profirió los actos que la petitionerio acusa inconstitucionales, hasta la presentación de la tutela.[27]

3.1. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho es un medio de defensa judicial eficaz para controvertir la legalidad de los actos proferidos por la administración

La petitionerio busca censurar, a través de una tutela, la legalidad de los actos administrativos a través de los cuales se liquidó el impuesto predial de dos inmuebles de su propiedad, mediante las resoluciones No. 839 y 1420 de dos mil ocho (2008).

3.1.1. Contra los actos administrativos que liquidan o facturan algún tributo, como el impuesto predial, la persona interesada puede presentar ante la Administración el “recurso de reconsideración”,[28] y una vez agotada la vía gubernativa y el acto quede en firme, puede acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a través de la cual “toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho”. [29]

3.1.2. El Consejo de Estado ha admitido, en diversas oportunidades, que los ciudadanos presenten acción de nulidad y restablecimiento contra facturas que pretenden el pago del impuesto predial, o liquidaciones oficiales del mismo. Por ejemplo, en la sentencia del veinticinco (25) de noviembre de dos mil cuatro (2004), la Sección Cuarta del Consejo de Estado conoció de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el Banco de la República contra el Municipio de Pereira, solicitando la declaratoria de nulidad de “[...] la factura del impuesto predial 0002074256 de 2000 y de la Resolución 0063 IP/2000 de 21 de junio de 2000, expedidas por la Secretaría de Hacienda de Pereira”.[30] En otra ocasión, en la sentencia del treinta y uno (31) de mayo de dos mil doce (2012), la misma sección del Consejo de Estado examinó una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por un ciudadano contra el Distrito Capital de Bogotá, mediante la cual se pretendía, entre otras, la nulidad de “la Liquidación Oficial de Revisión No. LOR 2006EE325565 del 10 de diciembre de 2006 [que reliquidaba el impuesto predial de un bien del actor]”.[31] Y en el fallo del veinticuatro (24) de octubre de dos mil trece (2013), la Sección Cuarta del Consejo de Estado estudió una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la Aeronáutica Civil contra el Municipio de Soledad, Atlántico, solicitando la nulidad del “[...] acto administrativo contenido en la Factura Número 7051143 del 1 de marzo de 2006 [...], expedida por la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Hacienda Municipal de Soledad Atlántico, por cobro de Impuesto Predial”.[32]

3.1.3. Las facturas y resoluciones que la peticionaria reputa ilegales son, pues, actos administrativos controlables por la jurisdicción contenciosa administrativa mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Tales actuaciones son una manifestación del poder impositivo del Estado, y en tanto tienen la virtualidad de crear obligaciones tributarias a cargo de un ciudadano, podrían ser demandadas si es que se considera que han vulnerado algún derecho subjetivo.

No puede afirmarse que el tiempo prolongado que regularmente tarda un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, necesariamente conduzca a la conclusión de que ese medio es ineficaz. La jurisprudencia constitucional ha señalado que dicho mecanismo de defensa judicial es, por lo general, eficaz, y que el nivel de protección que ofrece a los intereses de los ciudadanos debe analizarse en cada caso concreto, atendiendo a las

circunstancias de la persona solicitante y los derechos fundamentales invocados.[33]

3.2. La accionante dejó caducar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y no se cumple el presupuesto de inmediatez

3.2.1. La actora podría argumentar que no cuenta el mecanismo de defensa judicial descrito en el apartado anterior, porque no agotó la vía gubernativa en tanto no presentó recursos de reconsideración contra los actos que liquidaron los prediales, y de todas formas la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ya caducó para las resoluciones expedidas y notificadas en el año dos mil ocho (2008), pues de conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), vigente para la fecha en que se expedieron las resoluciones No. 839 y 1420 del diez (10) de septiembre dos mil ocho (2008) y el mandamiento de pago del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), la acción caduca “al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto”. [34]

3.2.2. Al respecto, basta señalar que la Corte Constitucional ha considerado como una causal general de improcedencia de la acción de tutela, la de haber dejado de presentar las acciones de que dispone la parte actora negligentemente,[35] sin que se demuestre que el no agotamiento de la vía gubernativa o la caducidad tuvieron lugar por razones que no le eran imputables.[36] Ello, por cuanto (i) se respeta la competencia del Legislador para definir las “formas propias de cada juicio” (art. 29, CP), garantizando así los términos legales para tramitar los conflictos de intereses ante el juez natural de cada causa; y además, (ii) se desarrolla el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, en el sentido de que no procede como una oportunidad para revivir términos vencidos por negligencia de la parte interesada.

En la sentencia SU-961 de 1999,[37] la Sala Plena de la Corte examinó el caso de varias personas que buscaban censurar diversos actos administrativos, contra los cuales no se había presentado oportunamente las respectivas acciones de nulidad y restablecimiento del derecho. Las tutelas se declararon improcedentes, entre otras cosas, porque “si el titular de la acción ordinaria no hace uso de ella dentro del tiempo que la ley le otorga, no podrá esperar que el Estado despliegue su actividad jurisdiccional para ofrecerle la protección que necesita, pero su situación, entonces, no es imputable al Estado o a sus

agentes, sino que obedece a su propia incuria, a su negligencia, al hecho de haberse abstenido de utilizar los medios de los cuales gozaba para su defensa. En tales situaciones, menos aún puede ser invocada la tutela, por cuanto no es ésta una institución establecida para revivir los términos de caducidad ni para subsanar los efectos del descuido en que haya podido incurrir el accionante”.[38]

3.2.3. En el presente asunto no existen razones para pensar que el vencimiento de los términos de tales recursos administrativos y acciones judiciales se deba a alguna de las justificaciones de necesidad manifiesta que la doctrina constitucional ha establecido para que excepcionalmente proceda el amparo. En el escrito de tutela no se dice algo al respecto, y tampoco se puede inferir de las circunstancias materiales que rodean a la accionante. Ella no manifestó que en razón de alguna dificultad económica, de salud, o de otro estilo, se encuentre en desventaja para acudir a la justicia contenciosa administrativa, por lo que no puede arribarse razonablemente a la conclusión de que es una persona que amerite un tratamiento especial por la Constitución.

3.2.4. Con todo, la actora podría alegar que aun cuando existían otros medios de defensa judiciales, es necesaria la actuación del juez constitucional para evitar un daño inminente. Sin embargo, la Sala no percibe que eso sea así, porque no se cumple el requisito de inmediatez. La peticionaria dejó transcurrir cerca de cinco (5) años entre la emisión de los actos que cobran los impuestos prediales de sus inmuebles y la presentación de la acción de tutela, y eso da cuenta de que las órdenes encaminadas a proteger los derechos fundamentales supuestamente vulnerados no son impostergables. En efecto, las resoluciones No. 839 y 1420 fueron proferidas el diez (10) de septiembre dos mil ocho (2008), el mandamiento de pago el diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), y la acción de tutela se impetró el ocho (8) de octubre de dos mil trece (2013).

La actora no explica por qué nunca acudió a los mecanismos ordinarios, y tampoco justifica el hecho que cinco (5) años después intente la mediante acción de tutela la defensa de sus derechos. Ante esta situación, no se considera irrazonable la exigencia de un mínimo de diligencia a la peticionaria en el trámite de sus pretensiones, más aún cuando no se puede colegir que se encuentre en circunstancias de debilidad manifiesta o sea un sujeto de especial protección constitucional.

4. Conclusión y órdenes a proferir

4.1. La Sala concluye que la acción de tutela presentada por Yasmine Isaac Galvis es improcedente para tramitar sus pretensiones, dado que se demostró (i) que podía acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar la legalidad de los actos administrativos que liquidaron y facturaron el impuesto predial de sus inmuebles; y (ii) dejó caducar ese medio de defensa sin justificación alguna, toda vez que las resoluciones que declaran la obligación tributaria a su cargo fueron expedidas el diez (10) de septiembre de dos mil ocho (2008) y los mandamientos de pago fueron emitidos el diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), y de conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), la acción de nulidad y restablecimiento caduca “al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto”. [39] Adicionalmente, (iii) la tutela no cumple el presupuesto de inmediatez, pues se presentó en un tiempo irrazonable desde que se emitieron los actos censurados.

4.2. En consecuencia, es válido afirmar que los jueces de instancia desbordaron sus funciones como jueces de tutela, en tanto ampararon el derecho al debido proceso de la actora y declararon que no existió interrupción de la prescripción de los prediales causados antes del dos mil ocho (2008). En este caso, es evidente que las órdenes impartidas por los jueces de instancia no tienen asidero en el plano constitucional, toda vez que las mismas no están dirigidas a garantizar directamente los derechos fundamentales supuestamente vulnerados por la Secretaría de Hacienda demandada.

4.3. Por tanto, la Sala Primera de Revisión revocará la sentencia del dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013), proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Sincelejo, mediante la cual se confirmó el fallo del veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013), emitido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, en el cual se declaró procedente la acción de tutela y se amparó el derecho fundamental al debido proceso de Yasmine Isaac Galvis. En su lugar, se declarará improcedente el amparo.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia del dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013), proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Sincelejo, mediante la cual se confirmó el fallo del veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013), emitido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, en el cual se declaró procedente la acción de tutela y se amparó el derecho fundamental al debido proceso de Yasmine Isaac Galvis. En su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo presentado por ella contra el Municipio de Santiago de Tolú – Secretaría de Hacienda.

Segundo.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Resolución No. 0839 del 10 de septiembre de 2008 proferida por la Secretaría de Hacienda del municipio de Santiago de Tolú, “por medio de la cual se declara la existencia de una obligación tributaria a cargo de la Sra. Isaac Galvis Yasmine, propietaria del inmueble ubicado en C 15#4-51” (folio 38 del cuaderno principal) En adelante, cuando se haga referencia a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno

principal, a menos que se diga expresamente lo contrario.

[3] Certificados de entrega de los respectivos actos administrativos, aportados por la empresa Aeroenvios SA (Folios 35 y 40).

[4] La Alcaldía Municipal de Santiago de Tolú informa en el escrito de contestación a la tutela, “que existió un contrato de prestación de servicios para adelantar el cobro de la cartera morosa del impuesto predial [con el abogado José María Caballero Salgado]”. Y que si bien los actos eran proyectados por ese abogado externo, los mismos “eran firmados por la Secretaria de Hacienda” (folio 23).

[5] Resoluciones del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), mediante las cuales la Secretaría de Hacienda del Municipio de Santiago de Tolú libró “orden de pago por vía administrativa coactiva a cargo de Yasmine Isaac Galvis” por concepto del impuesto predial de los inmuebles mencionados (folios 39 y 43).

[6] La tutela fue presentada el ocho (8) de octubre de dos mil trece (2013), y según afirma la actora, a ese momento no le habían notificado los mandamientos de pago.

[7] Folio 12 del cuaderno de revisión.

[8] Factura No. 6824 del treinta (30) de septiembre de dos mil trece (2013), mediante la cual la Alcaldía de Santiago de Tolú liquidó el impuesto predial unificado del inmueble ubicado en “Rancho Bonito”, identificado con la matrícula inmobiliaria No. 340-9251 (folio 18 del cuaderno principal). En adelante, cuando se haga referencia a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

[9] Factura No. 6826 del treinta (30) de septiembre de dos mil trece (2013), mediante la cual la Alcaldía de Santiago de Tolú liquidó el impuesto predial unificado del inmueble ubicado en la “Calle 15#4-51”, identificado con la matrícula inmobiliaria No. 340-7137 (folio 17).

[10] El artículo 720 del ET establece: “[s]in perjuicio de lo dispuesto en normas especiales de este Estatuto, contra las liquidaciones oficiales, resoluciones que impongan sanciones u ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos, en relación con los

impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección General de Impuestos Nacionales, procede el Recurso de Reconsideración.”

[11] El artículo 817 del ET establece: “La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de: [...] 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión”.

[12] Folios 39 y 43.

[13] Ciertamente, las resoluciones No. 839 y 1420 de 2008 fueron suscritas por la señora Delcy Patricia Barragán Carabajalino, quien para la época actuaba como Secretaria de Hacienda del Municipio de Tolú, Sucre. Así mismo, en esos actos consta una nota al margen que indica lo siguiente: “Proyectó: DR. José María Caballero Salguero” (folio 38 y 42). Al respecto, la Secretaría de Hacienda demandada informó que en relación con el doctor Caballero Salguero, abogado externo, “existió un contrato de prestación de servicios para adelantar el cobro de la cartera morosa del impuesto predial”, pero que eso no significa que se hubiera transferido la potestad de recaudación, porque “los actos administrativos eran firmados por la Secretaria de Hacienda” (folio 23). La Resolución No. 839 de 2008 fue notificada a la accionante el dos (2) de abril de dos mil nueve (2009), y la Resolución No. 1420 de 2008 le fue comunicada el primero (1º) de junio de dos mil nueve (2009), según consta en las guías de la empresa Aeronevíos SA (folios 35 y 40).

[14] “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

[15] Folio 32.

[16] Folio 23.

[17] El artículo 817 del ET dispone: “Término de prescripción de la acción de cobro. La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de: // [...] 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión”.

[18] Específicamente, en la contestación de la tutela la demandada explicó lo siguiente: “[...] no se puede acceder a la prescripción de la obligación, por cuanto el artículo 817 del Estatuto Tributario al regular la prescripción de la acción de cobro indicó que cuando los valores exigibles consten en un acto administrativo, el término de cinco años deberá contarse a partir de la fecha de la correspondiente ejecutoria, esto es, una vez decididos los recursos interpuestos o vencido el término de dos meses con que contaba la accionante para interponerlos. Teniendo en cuenta que, por ejemplo, la obligación tributaria establecida en la resolución No. 839 de 2008, se notificó el día 2 de febrero de 2009, es claro entonces que los dos meses con que contaba el contribuyente para impugnarla vencían el 2 de abril del mismo año, y como no se hizo uso de los mismos, en esta última fecha quedó ejecutoriada. Por tanto, es a partir del 2 de abril de 2009 cuando empieza a correr el término de cinco años con que contaba la administración para ejercitar válidamente la acción de cobro y hasta el 3 de abril de 2014, es por ello que el término para que opere la prescripción no se ha cumplido” (folio 23).

[19] Folio 47.

[20] Folios 14 y 17 del cuaderno de revisión. Concretamente, en esas resoluciones se decidió (i) “acoger el fallo de tutela de fecha 21 de octubre de 2013 proferido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú” y, por tanto, (ii) se declaró “la ineficacia del cobro coactivo que se adelantó en contra [...] de la señora Yasmine Isaac Galvis”, y la consecuente “prescripción de las obligaciones tributarias [causadas antes del año 2008]”.

[21] Estado de cuentas del impuesto predial unificado correspondiente al inmueble ubicado en la Calle 15# 4-51 del Municipio de Santiago de Tolú, Sucre (folio 16 del cuaderno de revisión).

[22] Estado de cuentas del impuesto predial unificado correspondiente al inmueble ubicado en ‘Rancho Bonito’ del Municipio de Santiago de Tolú, Sucre (folio 19 del cuaderno de revisión).

[23] Folio 12 del cuaderno de revisión.

[24] Ibíd.

[25] T-753 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández). En esa oportunidad, la Sala Novena de Revisión declaró improcedente una acción de tutela, mediante la cual se buscaba cuestionar la legalidad de un acto administrativo de carácter general y abstracto, proferido por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá. Allí se sostuvo lo siguiente respecto del presupuesto de subsidiariedad: “[...] la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la 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 del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental. De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Sobre el mismo punto, puede observarse, entre otras, las sentencias T-177 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y T-065 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).

[26] Sobre la aplicación del principio de inmediatez, puede observarse, entre otras, la sentencia T-514 de 2010 (MP Mauricio González Cuervo), en la cual se declaró improcedente una acción de tutela porque los accionantes habían dejado transcurrir dos (2) años y ocho (8) meses desde el hecho que se acusaba vulnerador de los derechos fundamentales. A propósito de la inmediatez, en dicha providencia se explicó lo siguiente: “[...] una de las expresiones más claras del desconocimiento del requisito de inmediatez en la interposición de la acción de tutela es la negligencia del afectado en la utilización de los recursos ordinarios a su disposición y que posteriormente pretende que mediante la acción de tutela las consecuencias de tal negligencia desaparezcan. Esta forma de actuar sin duda alguna desnaturaliza la acción de tutela pues pretende reabrir debates en escenarios a los cuales ya no se puede acceder -como cuando se dejan vencer de manera negligente los términos para recurrir una decisión, ejercitar una acción o iniciar un proceso-, o cuando se pretende hacer creer al juez que se está ante una situación apremiante cuando en realidad el paso del tiempo indica que no hay tal y para la cual podría implementarse una solución menos radical y de aplicación menos urgente” Al respecto pueden observarse también las

sentencias SU-961 de 1999 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), T-108 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería), y T-125 de 2008 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

[27] En efecto, las resoluciones No. 839 y 1420 fueron proferidas el diez (10) de septiembre de dos mil ocho (2008), y la peticionaria impetró la acción de tutela el ocho (8) de octubre de dos mil trece (2013) (folio 19).

[28] Artículo 720 del ET: “[...] contra las liquidaciones oficiales, resoluciones que impongan sanciones u ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos [...] procede el recurso de reconsideración”.

[29] Artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenido en la Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA). Cabe precisar que este nuevo cuerpo normativo derogó el Código Contencioso Administrativo anterior (Decreto 01 de 1984), el cual disponía en el artículo 85 algo similar respecto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho: “Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se restablezca en su derecho”. Se hace referencia a lo establecido en la reglamentación derogada porque en este caso la accionante ataca la legalidad de actos proferidos en el año dos mil ocho (2008), cuando aún no había entrado en vigencia la nueva normatividad.

[30] Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del veinticinco (25) de noviembre de dos mil cuatro (2004), expediente 13347, CP Héctor Romero Díaz. En ese caso el Banco de la República alegó que el Municipio de Pereira había desconocido el ordenamiento jurídico, al facturarle el impuesto predial del bien donde estaba ubicada su sede con una tarifa especial (más costosa) aplicable solo a entidades financieras. Señaló que el Banco de la República no era una entidad financiera común y corriente, y que en tanto cumplía funciones constitucionales diferentes no podía aplicársele la tarifa especial del impuesto predial. El Consejo de Estado atendió los argumentos del Banco de la República, y resolvió, entre otras, anular “[...] la factura de Impuesto Predial 0002074256 de 2000 y la Resolución 0063 IP/2000 del 21 de junio de 2000, expedidas por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Pereira”.

[31] Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del treinta y uno (31) de mayo de dos mil

doce (2012), expediente 18227, CP William Giraldo Giraldo. Un ciudadano alegaba que el Distrito Capital de Bogotá había liquidado el impuesto predial de un bien de su propiedad de forma contraria a la ley, pues le había aplicado una tarifa especial (más costosa) bajo el entendido de que se trataba de un inmueble “urbanizado no edificado”, a pesar de que existía material probatorio suficiente para observar que en el predio había una construcción. El Consejo de Estado acogió los argumentos del demandante, y decidió declarar la nulidad de “[...] la Liquidación Oficial de Revisión No. 2006EE325565 del 10 de diciembre de 2006, dictada por la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá D.C., y de la Resolución No. DDI-064396 del 31 de julio de 2007, proferida por la Oficina de Recursos Tributarios de la Subdirección Jurídico Tributaria de la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá D.C.”

[32] Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del veinticuatro (24) de octubre de octubre de dos mil trece (2013), expediente 18394, CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. En esa oportunidad la Aeronáutica Civil demandó la nulidad de las facturas del impuesto predial emitidas por el Municipio de Soledad, Atlántico, argumentando que contrariaban un acuerdo municipal, según el cual los bienes de uso público no están sujetos al impuesto predial entre los años 1998 a 2006. El Consejo de Estado concluyó que en este caso “[...] para los años 1998 a 2006 ni la Aeronáutica Civil era sujeto pasivo del impuesto predial en el municipio de Soledad Atlántico, ni los aeropuertos, como bienes de uso público, eran objeto imponible de ese impuesto en esa jurisdicción territorial”, por lo que decidió confirmar la sentencia de primera instancia, que previamente había declarado la nulidad “[...] de los actos administrativos contenidos en las facturas Nos. 7051143 y 8018387 del 1º de marzo de 2006, respectivamente, a través de las cuales la Secretaría de Hacienda Municipal de Soledad determinó el valor a cancelar por concepto de impuesto predial unificado respecto de las instalaciones donde funciona el aeropuerto Ernesto Cortissoz de la ciudad de Barranquilla”.

[33] Ver, entre otras, la sentencia T-1225 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En esa providencia la Sala Tercera de Revisión declaró improcedente una acción de tutela, sobre la base de que la parte actora, para el trámite de sus pretensiones, podía recurrir a la jurisdicción contenciosa administrativa en acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Se sostuvo que la tutela es un mecanismo subsidiario, que solo procede cuando no haya otros medios de defensa y si se emplea para evitar un perjuicio irremediable, o si las

acciones principales no son idóneas, y que no es indicativo de la idoneidad de la tutela que el medio natural de defensa sea demorado. En palabras de la Corte: “[...] el examen de la idoneidad del medio ordinario de defensa judicial no puede restringirse a establecer cuál es el que podrá resolver con mayor prontitud el conflicto, pues si tal ejercicio se fundara exclusivamente en dicho criterio, la jurisdicción de tutela, por los principios que la rigen y los términos establecidos para decidir, desplazaría por completo a las demás jurisdicciones y acciones, con salvedad del habeas corpus. Si se admitiera tal consideración se desdibujaría la configuración constitucional sobre la tutela”.

[34] Cabe precisar que el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) fue derogado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, CPACA), a partir del dos (2) de julio del año dos mil doce (2012). Respecto de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el literal d) del artículo 164 del CPACA dispone algo similar a lo anterior, así: “Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo [...]”.

[35] Al respecto puede observarse, entre otras, la sentencia T-514 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett). En esa oportunidad, la Corte declaró improcedente una acción de tutela contra el acto administrativo de incautación de una aeronave, en parte debido a que el actor había dejado caducar las acciones contenciosas, procedentes de forma principal, para impugnar los referidos actos. En palabras de la Corte: “[...] un estudio detenido de los hechos del caso en función de su sucesión temporal, permite a la Corte concluir que la acción de tutela fue instaurada cuando al menos una de las acciones ante lo contencioso administrativo, la de nulidad y restablecimiento del derecho, había caducado. Ahora, sin que exista noticia en el expediente de la prosecución de un proceso ordinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, promovido con el propósito de adelantar la defensa judicial de los intereses del señor Franco Berón en relación con el decomiso de la avioneta de matrícula argentina LV RZA marca Piper, es innegable que la acción de tutela fue indebidamente empleada por el actor para enervar su propia incuria ante el no ejercicio oportuno de las acciones judiciales pertinentes.” En el mismo sentido pueden observarse las sentencias T-169 de 1996 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), T-912 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y T-841 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa).

[37] MP Vladimiro Naranjo Mesa.

[38] Allí se retiró lo establecido en la sentencia T-007 de 1992 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

[39] Cabe precisar que el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) fue derogado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, CPACA), a partir del dos (2) de julio del año dos mil doce (2012). Respecto de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el literal d) del artículo 164 del CPACA dispone algo similar a lo anterior, así: “Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo [...]”.