

Sentencia T-514/03

ACCION DE TUTELA-Régimen de procedibilidad contra actos administrativos

ACCION DE TUTELA-Naturaleza

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

ACCION DE TUTELA-Improcedencia cuando hay caducidad de la acción principal

SUSPENSION PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO-Prevalencia de tutela

SUSPENSION PROVISIONAL E INAPLICACION DE ACTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE TUTELA-Competencia

ACCION DE TUTELA-Efectos por uso indiscriminado e irresponsable

La paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias por el uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela entraña (i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior) y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en que consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios).

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para el caso respecto a actuaciones administrativas de autoridades aduaneras

Referencia: expediente T-705724

Acción de tutela instaurada por Eduardo Franco Berón contra la Dirección de Impuestos Nacionales DIAN (área de fiscalización aduanera de la administración local de aduanas de Cali).

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil tres (2003).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Eduardo Montealegre Lynett, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Palmira (Valle) y por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Palmira (Valle) en primera y segunda instancia respectivamente, dentro del expediente de tutela T-705724.

I. ANTECEDENTES.

Hechos

1. En el mes de octubre de 2000 aterrizó en el aeropuerto internacional Alfonso Bonilla Aragón ubicado en el municipio de Palmira, Valle, una avioneta marca PIPER modelo PA 31350 con matrícula argentina LV- RZA de propiedad del señor Eduardo Franco Berón. La avioneta ingresó al país por la aduana de Leticia proveniente de Buenos Aires, Argentina (Fls. 104, 147).
2. El 25 de octubre de 2000 la Unidad investigativa de Policía Judicial de la Seccional del DAS Valle del Cauca se desplazó hasta el Hangar A6 del referido aeropuerto con el propósito de realizar un experticio técnico sobre la aeronave y “evaluar su posible participación en actividades de narcotráfico”. La indagación arrojó un resultado negativo, sin embargo, los funcionarios afirmaron no haber tenido a la vista la documentación que acreditara “la nacionalización de la nave para poder ser comercializada” en territorio colombiano (Fls 9, 10, 29 y 30).

3. El 26 de octubre de 2000, miembros de la misma unidad del DAS recibieron declaración juramentada al señor Eduardo Franco Berón dentro de la investigación adelantada por la permanencia de una aeronave argentina en el Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón. Después de ser interrogado sobre sus generales de ley se le solicitó al señor Franco Berón que manifestara todo lo que le constara acerca de la referida aeronave, a lo cual el interrogado respondió:

“La aeronave en mención fue comprada a la firma ENAN AEROMECHANICA en la ciudad de Buenos Aires (Argentina), aeropuerto de Don Torcuato al señor ENRIQUE YELPEZ, aproximadamente el 15 de septiembre del año en curso. Esta aeronave fue enviada a Colombia bajo la modalidad de ferry, siendo pilotada por el Capitán HERNAN TORTULA de nacionalidad argentina. Ingresó al país por Leticia procedente de Tabatinga, debiendo pernoctar dos días aproximadamente allí por falta de combustible. Arribó a la ciudad de Cali el día 6 de octubre del año en curso en horas de la tarde, permaneciendo inmovilizada hasta el día de hoy, habiendo recibido únicamente servicio mecánico de cambio de aceite, bujías y revisiones de rutina. La aeronave fue adquirida con el propósito de venderla en el país o en los Estados Unidos. La aeronave se encuentra en el estado en que fue comprada, recibida y despachada de Buenos Aires.” (fls 25 y 26)

4. En el mismo mes de octubre de 2000 la División de Fiscalización Aduanera de la Administración Local de Aduanas de Cali dictó auto de apertura de investigación por el ilícito aduanero de contrabando. En desarrollo de la investigación el día 31 de octubre miembros de la DIAN debidamente comisionados mediante Auto comisorio # 804 apoyados por técnicos de la Fuerza Aérea Colombiana FAC realizaron inspección, inventario y aprehensión de la aeronave marca PIPER con matrícula argentina LV- RZA, de lo cual se elevó el acta # 317 (fls. 50 a 53).

5. El 15 de diciembre de 2000 la misma División de Fiscalización Aduanera profirió la resolución 00736 mediante la cual se propuso el decomiso de la referida avioneta como quiera que el propietario de la misma no logró acreditar la legalidad de la introducción de la avioneta al territorio aduanero nacional. En dicha resolución se relacionó el inventario de la avioneta y el monto de su avalúo (fls. 52 a 56)

6. El 19 de febrero de 2001 la División de Liquidación de la Administración de Aduanas

Nacionales de Cali mediante resolución # 279 dispuso decomisar a favor de la Nación la referida avioneta. Fundamentó su decisión en que, al introducir la avioneta al territorio colombiano su propietario tenía la clara finalidad de comercializarla, lo cual, sumado a la inexistencia de documentación sobre la nacionalización de la mercancía, se adecuaba al supuesto de hecho del artículo 232 del Decreto 2685 de 1999 que regula lo relativo a las mercancías no presentadas, situación que según el artículo 502 del mencionado decreto, constituye una causal de aprehensión y decomiso en el régimen de importación de mercancías (fls. 73 a 77).

7. Contra la anterior decisión el señor Franco Berón presentó recurso de reconsideración. Los argumentos del recurrente pueden resumirse de la siguiente manera: (i) que la aeronave de matrícula LV RZA no estaba sujeta al régimen aduanero ya que la misma aterrizó para permanecer de manera transitoria en suelo colombiano, sin embarcar ni desembarcar pasajeros o mercancías y por lo tanto, sólo estaba sometida a las medidas de vigilancia efectivamente ejercidas por la Aeronáutica Civil y por el DAS; (ii) que en consecuencia de lo anterior, lo relativo a la avioneta quedaba sujeto a las normas de derecho internacional que regulan el transporte aéreo internacional; (iii) igualmente y según lo anterior, la avioneta de marras no constituía como tal una “mercancía” en términos aduaneros, situación que impedía a la DIAN hacer una interpretación extensiva de las normas sancionatorias aduaneras para aplicarlas en su caso; y (iv) que el ingreso de la aeronave no constituía importación de ninguna clase, ordinaria, temporal o ninguna de las prescritas en la ley aduanera, menos aún cuando la aeronave se encontraba de paso por Colombia y frente a la cual se aportaron las pruebas de ingreso legal a Colombia en los términos de las normas de transporte aéreo internacional (fls 78 a 87).

8. El 4 de mayo de 2001 la División Jurídica de la DIAN desató el recurso de reconsideración confirmando en su integridad la resolución 279 del 19 de febrero de 2001.

Consideró la DIAN (i) que la regulación vigente para la época de los hechos era la establecida en el decreto 2685 de 1999 (estatuto aduanero) lo cual excluye la posibilidad de acudir a otras normas como lo pretende el recurrente, (ii) que el artículo 92 del Decreto 2685 de 1999 sólo es aplicable tratándose de medios de transporte que lleguen con mercancía al territorio nacional, y que este no es el caso de la avioneta en cuestión, la cual llegó al país según declaración del mismo señor Franco Berón “con el propósito de ser vendida en Colombia o en

los Estados Unidos”, (iii) que en consecuencia, la avioneta debe entenderse como mercancía extranjera, por lo cual su ingreso al país está sometido a las exigencias de la regulación vigente en materia aduanera, especialmente el artículo 95 del decreto 2685 de 1999, en el que se exige que en el caso de los vehículos que lleguen por sus propios medios “hará las veces de manifiesto de carga la manifestación escrita del conductor o capitán del mismo por medio del cual pone a disposición de la autoridad aduanera el vehículo”, (iv) que las normas internacionales citadas por el recurrente dejan en libertad a los estados contratantes para expedir las reglamentaciones o limitaciones al tráfico aéreo que los mismos consideren pertinentes especialmente en materia aduanera, (v) que en últimas eran aplicables los artículos 3 (responsables de la obligación aduanera), 4 (naturaleza de la obligación aduanera), 232 (mercancía no presentada o declarada) y 502 (causales de aprehensión y decomiso), del decreto 2585 de 1999; (vi) que de las pruebas aportadas y las normas citadas, se pudo concluir que la avioneta no se encontraba al amparo de los regímenes aduanero y de importaciones, por lo cual su estadía en el país no era legal, y que, por último, teniendo en cuenta el procedimiento seguido desde la aprehensión de la avioneta hasta la fecha se puede afirmar que se aplicó la normatividad vigente y se respetaron las garantías constitucionales (fls. 90 a 98).

9. El cinco (5) de noviembre de dos mil dos (2002) por intermedio de apoderado judicial, el señor Eduardo Franco Berón presentó acción de tutela contra la DIAN, Area de Fiscalización aduanera de la Administración aduanera de la Administración local de aduanas de Cali (unidad de fiscalización de aduanas, unidad de liquidación de aduanas y unidad jurídica de aduanas), por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

En una extensa demanda el actor señala que la actuación de la DIAN constituyó una flagrante vía de hecho por varias razones (i) porque la declaración por él rendida ante los funcionarios del DAS, fue tergiversada por parte de otro funcionario del DAS al afirmar que su propósito “fue traer la avioneta al país para venderla”. Esta situación hizo que toda la actuación administrativa se desviara y por tanto que se aplicara al caso una normatividad diferente, (ii) que en la diligencia de inspección de la avioneta quedó constancia de que la misma estaba en mantenimiento, que poseía registro de vuelo, 3 cartas de aeronavegabilidad y carta de ingreso, y además que no se encontró ninguna anomalía o irregularidad que la afectara, (iii) que la diligencia de aprehensión estaba plagada de vicios

como que a una misma persona se comisionó para practicar la diligencia de control y verificación así como de coordinadora de la diligencia, que el acta se levantó sin motivación alguna y sin constatar la existencia de los hechos ni desarrollar investigación sobre los mismos, (iv) que con base en esta diligencia ilegal se profirió auto de apertura del procedimiento administrativo (expediente 1679) por parte de la DIAN, en cuya elaboración también se incurrió en irregularidades como que no se registraron los “generales de ley” del señor Franco Berón ni las razones o motivos en que se sustenta, (v) que durante el procedimiento administrativo no se observó con diligencia el cumplimiento de los términos procesales, ni se verificó en oportunidad la situación de legalidad en que se encontraba la aeronave decretándose la aprehensión sin haber obtenido los documentos de rigor, (vi) que además la conducta de la DIAN desconoció el principio constitucional de buena fe en contra de los intereses del señor Franco Berón, y finalmente, (vii) que la decisión de la DIAN del 19 de febrero de 2001 es ilegal por existir una divergencia entre los hechos probados y lo efectivamente resuelto, por desconocer la normatividad interna e internacional en la materia, y por constituir un desvío de poder. (fls 104 a 120).

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

Decisión de primera instancia.

10. El 19 de noviembre de 2002 el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Palmira, Valle, después de practicar algunas pruebas y de recibir el informe rendido por la DIAN, decidió conceder el amparo a los derechos fundamentales de Petición, debido proceso, derecho de defensa y presunción de buena fe del señor Franco Berón y, en consecuencia, ordenó a la DIAN entregar de manera real y material la aeronave a su titular.

Consideró el a quo (i) que el DAS detuvo la avioneta de manera arbitraria “argumentando que la aeronave estaba dedicada a actividades ilícitas” situación que no era cierta, como quiera que la Fiscalía “hizo su investigación y no ordenó ninguna retención ni la vinculó como elemento de alguna investigación”, (ii) que como consecuencia de lo anterior el DAS puso a disposición de la DIAN la referida avioneta, quien “convirtió una aeronave con matrícula argentina como si fuera mercancía y aplicó una serie de procedimientos... que son constitutivos de vías de hecho”, (iii) entre estas conductas se cuenta: la ausencia de motivación del acta mediante la cual se realizó la aprehensión de la aeronave, el decomiso

de la aeronave sin tener en cuenta las pruebas aportadas y el auto de cierre en el que no aparece por ninguna parte una comunicación escrita en la que se solicite a la Aeronáutica Civil información sobre cómo se realizó el ingreso de la aeronave al país; (iv) que lo anterior implica que la DIAN actuó por fuera del sistema jurídico “llevándose de calle el ordenamiento constitucional (...) o la aplicación de normas de Estatuto Tributario” y que incluso desconoció las convenciones de Varsovia de 1929 y de Chicago de 1944 sobre navegación aérea y aviación civil internacional, sobre todo si se tiene en cuenta que la avioneta tenía autorización para navegar por el espacio aéreo colombiano debidamente expedida por la Aeronáutica Civil, lo que al ser inadvertido implicó el desconocimiento del principio de buena fe en perjuicio del señor Franco Berón; y finalmente (v) que la DIAN después de actuar de manera “abusiva y arbitraria” decidió donar la aeronave, violando una vez más la Constitución y los Tratados internacionales “siendo que la aeronave ni siquiera es colombiana, pues está legalmente registrada en la República de la Argentina” (folios 167 a 174).

Decisión de Segunda Instancia

11. El 16 de enero de 2003 el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Palmira (Valle) decidió confirmar la decisión del a quo en el sentido de tutelar los derechos fundamentales invocados por el actor y ordenar la entrega material de la aeronave. Igualmente, decidió Adicionar la sentencia de instancia en el sentido de decretar la nulidad de todo lo actuado en el procedimiento administrativo llevado cabo por el DAS y por la DIAN y ordenó que en su lugar, esta última expidiera una nueva providencia revocatoria de su acto “motivándola según los términos indicados en la parte resolutive” de la sentencia, con el objeto de dejar sin ningún efecto los actos administrativos proferidos por constituir “verdaderas vías de hecho”.

Consideró el ad quem (i) que la presente acción de tutela estaba relacionada con Tratados internacionales, convenios, protocolos y acuerdos de los cuales Colombia es parte y “que por viejos que sean son vigentes y no pueden ser desconocidos por el Estado Colombiano... ni menos por los servidores públicos, como es el presente caso, donde no se observaron ni se tuvieron en cuenta por la DIAN y el DAS.” Sobre este punto el ad quem señala el desconocimiento de las libertades 1 y 2 (libertad de sobrevuelo y libertad técnica) del Convenio de Varsovia de 1929, así mismo el desconocimiento del artículo 5 (derechos de

vuelo en servicios no regulares) y del artículo 22 (admisión de aeronaves en tránsito libres de derecho) del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de Chicago de 1944; (ii) que en ejercicio de su potestad de practicar pruebas, el mismo las solicitó a la Aeronáutica Civil, de lo cual pudo concluir que “la aeronave presentó su plan de vuelo... y cumplió con los requisitos de plan de vuelo para ingresar al país”; (iii) que de acuerdo al orden jurídico interno artículos 1783 (definición de navegación aérea) y 1784 (principio de libertad de la navegación aérea) del Código de comercio, se concluye que la aeronave perfectamente podía aterrizar en el aeródromo de Palmaseca en la ciudad de Palmira; y finalmente (iv) que la avioneta estaba librada, conforme a los tratados internacionales, de toda obligación aduanera o de impuestos y que en consecuencia la DIAN incurrió en vía de hecho al pretender bajo discutibles argumentos jurídicos justificar sus decisiones (violación del principio de supremacía de la Constitución (art. 4 Superior) y de la legalidad de la función pública (artículo 123 Superior).

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA REVISIÓN.

Competencia.

1. De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

Presentación del caso.

2. En octubre de 2000 aterrizó en el aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón una avioneta de propiedad del señor Franco Berón proveniente de Argentina la cual fue objeto de inspección por parte de funcionarios del DAS, los mismos funcionarios escucharon en declaración al propietario de la aeronave, quien afirmó que la avioneta había sido adquirida con el propósito de ser vendida en el país o en los Estados Unidos. Con fundamento en esta declaración se inició investigación por parte de la DIAN por el posible desconocimiento de la legislación aduanera. En el trámite adelantado se efectuó la aprehensión y posteriormente el decomiso de la referida avioneta a favor de la Nación, decisión administrativa que quedó ejecutoriada en el mes de mayo de 2001.

En el mes de noviembre de 2002 por intermedio de apoderado el señor Franco Berón

interpuso acción de tutela contra la DIAN por considerar que esta entidad le había desconocido sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa. Los jueces de instancia concedieron el amparo invocado al considerar que la conducta de la DIAN era constitutiva de una vía de hecho administrativa por el desconocimiento de la normatividad internacional e interna aplicable a la materia, en ambas instancias se ordenó la devolución de la aeronave y en la segunda instancia se declaró la nulidad de los actos administrativos expedidos por la DIAN.

Problema jurídico y asunto constitucional a tratar.

3. En el presente caso corresponde a la Corte definir si la acción de tutela es el mecanismo judicial procedente para la protección del derecho al debido proceso con ocasión de las actuaciones y decisiones administrativas de las autoridades aduaneras.

Para resolver el presente problema jurídico la Corte reseñará brevemente tanto la normatividad como la jurisprudencia aplicable en materia de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos.

Régimen jurídico de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos.

4. El régimen de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos está definido, principalmente por cuatro disposiciones: la primera, contenida en el tercer inciso del artículo 86 Superior, mediante la cual el Constituyente determinó una de las características de la acción: la subsidiariedad. En este inciso se afirma: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

La segunda, muy similar a la anterior contenida en el numeral primero del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, en donde se afirma que “La acción de tutela no procederá: 1º Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”

La tercera, contenida en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 en el que se indican algunas

medidas provisionales que puede adoptar el juez de tutela para la protección de los derechos fundamentales, así: “Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la ejecución del acto concreto que lo amenace o vulnere.”

5. De la presente regulación la Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

6. Por otro lado, la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en la necesidad de que el juez de tutela someta los asuntos que llegan a su conocimiento a la estricta observancia de tales reglas, en este sentido en Sentencia T-106 de 1993 esta Corporación, afirmó:

“El sentido de la norma es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, es decir, que la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico.”

Sobre el mismo asunto la Corte en sentencia T-983 de 2001, precisó:

“Esta Corporación ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Al respecto, la Corte ha hecho énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección que no debe superponerse ni suplantar los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.”

Sobre la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, en el mismo sentido, la Corte en Sentencia T-1222 de 2001 afirmó:

“...el desconocimiento del principio de subsidiaridad que rige la acción de tutela implica necesariamente la desarticulación del sistema jurídico. La garantía de los derechos fundamentales está encomendada en primer término al juez ordinario y solo en caso de que no exista la posibilidad de acudir a él, cuando no se pueda calificar de idóneo, vistas las circunstancias del caso concreto, o cuando se vislumbre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es que el juez constitucional está llamado a otorgar la protección invocada. Si no se dan estas circunstancias, el juez constitucional no puede intervenir.

Sobre la facultad del juez de tutela en lo relativo a la no aplicación de un acto administrativo, mediante el cual se pueda llegar a vulnerar un derecho fundamental, de que trata el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991, en la Sentencia SU-039 de 1997, la Corte afirmó:

“...es posible instaurar simultáneamente la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, sin que interese que se haya solicitado o no la suspensión provisional del acto administrativo, pues en parte alguna la norma del art. 8 (del Decreto 2591 de 1991) impone como limitante que no se haya solicitado al instaurar la acción contenciosa administrativa dicha suspensión. Además, dentro del proceso de tutela es posible, independientemente de dicha suspensión, impetrar las medidas provisionales a que alude el art. 7 en referencia.

La acción de tutela que como se dijo antes prevalece sobre la acción contenciosa administrativa, no puede quedar anulada o limitada por la circunstancia de que la jurisdicción de lo contencioso administrativo se haya pronunciado adversamente sobre la petición de

suspensión provisional, porque la una y la otra operan en planos normativos, fácticos, axiológicos y teleológicos diferentes.

Estima la Corte, que con fundamento en el principio de la efectividad de los derechos que consagra la Constitución, le corresponde al juez de tutela decidir sobre la protección de los derechos constitucionales fundamentales, en forma oportuna, aún antes de la conclusión del proceso contencioso administrativo que se hubiere instaurado, mediante la adopción de medidas provisorias que aseguren su goce y vigencia, en situaciones que comprometan su violación o amenaza y en extrema urgencia, para evitar perjuicios o situaciones irreparables.

En un sentido similar, la Corte en sentencia T-048 de 1999 indicó:

“...la Carta Política ha perseguido que la Administración no se paralice por una decisión judicial que provenga de su propio arbitrio. Por ello la suspensión de un acto administrativo sólo puede ser decretada, en principio, por el juez administrativo, o inaplicada en el caso concreto por el juez constitucional con el fin de proteger los derechos fundamentales, según lo determina el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991.

7. Considera entonces la Corte que tales reglas, a las que debe sujetarse el ejercicio de la acción de tutela y su correcta ejecución por parte de los jueces, permiten que con la misma, a la vez que se consigue el propósito de la protección de los derechos fundamentales, no se desplacen las acciones ordinarias y de paso se evite que por esta vía se llegue a desarticular el sistema de competencias y procedimientos propio del Estado Constitucional de derecho.

Para la Corte es claro que la paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias por el uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela entraña (i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior)¹ y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en que consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la

transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios).

Ahora, esta situación se agrava si el juez constitucional no sólo se desprende de la aplicación de las reglas procedimentales en materia de tutela, sino que además se abroga, sin mayores miramientos, las competencias propias del juez ordinario, del juez contencioso o de la administración, como cuando al detectar una vulneración de derechos fundamentales con ocasión de actuaciones judiciales su orden de amparo sustituye la competencia funcional de la autoridad demandada y termina dictando una nueva sentencia, o cuando en hipótesis similares, ante actuaciones administrativas declara la nulidad de los actos administrativos y delimita el contenido de los que deberán en consecuencia, ser adoptados por la entidad administrativa condenada.

Para la Corte este tipo de situaciones son abiertamente contrarias al régimen jurídico de la acción de tutela, desconocen su naturaleza subsidiaria para la protección de derechos fundamentales, desvirtúan su papel en el complejo tejido de competencias y procedimientos del ordenamiento jurídico, y paradójicamente, pueden llegar a propiciar el desconocimiento de los derechos fundamentales de las partes en contienda.

Con las anteriores consideraciones pasará la Corte a analizar las particularidades del caso concreto sometido a su conocimiento y a resolver el problema jurídico inicialmente planteado.

Del caso concreto.

8. En el presente caso, la Corte encuentra al menos cinco circunstancias que permiten llegar a la conclusión según la cual la acción de tutela no era el mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales del señor Berón Franco, que supuestamente fueron desconocidos por las autoridades aduaneras.

Estas cinco circunstancias están asociadas a los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, como quedó señalado en las consideraciones de la presente sentencia y serán expresadas como sigue:

En primer lugar, la Corte constata que la supuesta afectación de los derechos fundamentales

del señor Franco Berón tuvo lugar con ocasión de las actuaciones administrativas adelantadas por la Unidad especializada de aduanas de Cali (en las que intervinieron varias de sus divisiones) y finalmente se concretó en la expedición de sendos actos administrativos en los cuales se declaró el decomiso de la avioneta de matrícula argentina LV RZA marca Piper, a favor de la Nación (resolución # 279 del 19 de febrero de 2000) y se desató el recurso de reconsideración (el 4 de mayo de 2001) confirmando en su integridad la decisión inicial.

Es claro para la Corte que la vía judicial ordinaria para la defensa de los derechos fundamentales supuestamente conculcados en esta ocasión era la que se abría con el ejercicio de las acciones respectivas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, especialmente la de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, estos sí, mecanismos judiciales especiales e idóneos para conjurar eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales con ocasión de procedimientos administrativos.

En segundo lugar, la Corte no encuentra en los hechos del caso ni en la petición de tutela, que el actor hubiese invocado la protección de sus derechos fundamentales mediante la modalidad de amparo transitorio con el fin de evitar la consumación de un perjuicio irremediable. En efecto y como previamente lo señaló la Corte en esta ocasión, el régimen de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos, dada la existencia de mecanismos judiciales y administrativos de protección suficientemente idóneos, hace que en la mayoría de los casos, la acción de tutela sea improcedente, salvando eso sí la hipótesis de la eventualidad de un perjuicio irremediable, caso en el cual la misma adquiere connotación cautelar mientras el juez especializado en los asuntos propios de lo contencioso decide de fondo el debate jurídico respectivo. Luego, si en el presente caso no existían elementos fácticos suficientes que indicaran el riesgo inminente de sufrir un perjuicio irremediable, única situación que ante la existencia de mecanismos ordinarios para la protección de los referidos derechos permitiría la activación de la competencia del juez de tutela, no encuentra la Corte fundamento legal o constitucional alguno para que los jueces de instancia hubiesen entrado a estudiar de fondo el presente asunto.

En tercer lugar, 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 este sentido, no sólo se desconoció el principio de inmediatez que inspira la acción de tutela, sino que se pretendió utilizarla para revivir oportunidades procesales vencidas, lo cual se hace evidente si se tiene en cuenta que la última actuación de la DIAN data del cuatro (4) de mayo de dos mil uno (2001) y que la acción de tutela fue interpuesta el cinco (5) de noviembre de dos mil dos (2002), es decir que transcurrieron dieciocho (18) meses entre la actuación de la DIAN y la presentación de la solicitud de tutela.

En cuarto lugar, la Corte encuentra que los jueces de instancia en una conducta encomiable en el sentido de procurar la protección de los derechos fundamentales del actor, resultaron desbordando su competencia original para pronunciarse sobre el alcance de la normatividad interna en materia aduanera y sobre la normatividad internacional en materia de aviación. Estos análisis de fondo acerca del alcance y la correcta interpretación de las normas en temas tan específicos está reservada por la propia Constitución a la administración y a su juez natural: el Juez Contencioso.

No comparte entonces la Corte la conducta de los jueces de instancia quienes bajo el pretexto de amparar el debido proceso administrativo del actor, resultaron interpretando la normatividad aduanera y decidiendo el asunto bajo consideraciones de típica estirpe legal.

En quinto lugar, la Corte censura que el juez de segunda instancia actuando con total desapego del régimen jurídico de la procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos e ignorando la naturaleza de la acción de tutela (concebida como un mecanismo que es subsidiario y que está diseñado para la protección de los derechos fundamentales), haya decidido declarar la nulidad de los actos administrativos expedidos por la DIAN y hubiese dispuesto sobre la legalidad del asunto sometido a su consideración.

Esta situación implica un desconocimiento al principio del juez natural de la administración y una subversión al sistema de procedimientos y competencias establecido en la Ley y en la Constitución. Para la Corte, no podía el juez de instancia a pesar de haber considerado la existencia de la vulneración de un derecho fundamental concretada en un acto administrativo, abrogarse la competencia del juez contencioso y disponer sobre la legalidad o la constitucionalidad de la actuación. En este sentido, la Corte recuerda que precisamente para lograr la protección de los derechos fundamentales sin desquebrajar el sistema de procedimientos y competencias del sistema jurídico, el Legislador en los artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991 facultó al juez de tutela para suspender de manera provisional la ejecución de los actos administrativos. Lo anterior aclara la Corte, no implica de manera alguna que de tales enunciados derive la potestad jurídica en cabeza del juez de tutela para declarar la nulidad de dichos actos.

9. En conclusión, y como quiera que en el presente caso (i) existían otros mecanismos de protección judicial de los derechos fundamentales supuestamente vulnerados; (ii) no se invocó, ni se desprendían del caso concreto elementos fácticos que permitieran la concesión del amparo como un mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable; (iii) la acción de tutela fue ejercida 18 meses después de agotada la actuación administrativa, desconociendo la naturaleza de la inmediatez de la acción y su carácter de mecanismo subsidiario no diseñado para revivir términos vencidos; (iv) los jueces de instancia terminaron pronunciándose sobre asuntos de estirpe legal desconociendo el propósito fundamental de la acción que es la protección de los derechos fundamentales; y (v) el juez de segunda instancia decidió declarar la nulidad de los actos administrativos expedidos por la DIAN desconociendo la legalidad sobre la materia, el juez natural y la funcionalidad de la acción de tutela; la Corte Constitucional revocará las sentencias de instancia en las que se concedió la tutela de los derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso administrativo del ciudadano Eduardo Franco Berón, y en su lugar, negará por improcedente la acción de tutela por él incoada contra la Dirección de Impuestos Nacionales (Área de fiscalización aduanera de la administración local de aduanas de Cali).

Igualmente la Corte prevendrá a los jueces de tutela de instancia que conocieron el presente asunto para que en lo sucesivo y en aquellos casos en que se solicite la protección de

derechos fundamentales con ocasión de actuaciones administrativas, ajusten su conducta al régimen de procedibilidad de la acción de tutela contenido en la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991 en los términos de esta sentencia.

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

RESUELVE

Primero. Revocar en todas sus partes las sentencias proferidas por los Juzgados Séptimo Civil Municipal de Palmira (Valle) y Cuarto Civil del Circuito de Palmira (Valle) en las que se concedió la tutela a los derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso administrativo del ciudadano Eduardo Franco Berón.

Segundo. Declarar improcedente la acción de tutela incoada por el ciudadano Eduardo Franco Berón contra la Dirección de Impuestos Nacionales (Área de fiscalización aduanera de la administración local de aduanas de Cali).

Tercero. Prevenir a los jueces de tutela de instancia que conocieron el presente asunto para que en lo sucesivo y en aquellos casos en que se solicite la protección de derechos fundamentales con ocasión de actuaciones administrativas, ajusten su conducta al régimen de procedibilidad de la acción de tutela contenido en la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991 en los términos de esta sentencia

Cuarto. Por Secretaría General librar las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Sentencia T-249 de 2002.