T-576-92

Sentencia No. T-576/92

DEBIDO PROCESO/RECURSOS ADMINISTRATIVOS

El Derecho Fundamental al Debido Proceso Administrativo es un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones.

Dentro de aquellas circunstancias, se encuentran los medios, que el conocimiento jurídico denomina "RECURSOS", a disposición de los administrados para defenderse de los posibles desaciertos de la administración, bien sea irregularidad formal, injusticia o inconveniencia, hipótesis todas previstas en la ley, y que provocan con su uso la denominada "vía gubernativa", a fin de permitir a la Administración la corrección de sus propios actos mediante su modificación, aclaración o revocatoria, y, a los administrados la garantía de sus derechos por aquella, sin tener que acudir a la instancia judicial.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración/EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD/PRINCIPIO SOLVE ET REPETE-Inaplicación

El principio de solve et repete que consagra la norma, realmente se ha convertido en un obstáculo para el ejercicio del derecho de defensa en el presente caso, y por lo tanto la norma debe ser inaplicada porque viola el derecho fundamental al debido proceso administrativo en esas circunstancias.

La acción de tutela no procede cuando existan otros medios judiciales para hacer valer el derecho, sin perjuicio de que pueda ser utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, oportunidad que no se da en el presente asunto por no ser el perjuicio de naturaleza irremediable. Sin embargo, el amparo que se hace del derecho al debido proceso asegura el amparo al también derecho fundamental al libre acceso a la justicia, que podría verse desconocido con la decisión administrativa, toda vez que la ley no libera expresamente a la administración de agotar la vía gubernativa.

ACCION DE TUTELA-Carácter Público

Se trata de una acción pública, que al poder ser ejercida por "cualquier persona", se encuentra exenta de rigorismos procesales propios de las acciones que se ejercen a través de profesionales habilitados con títulos académicos.

REF: Expediente No.T-3853

Los Recursos Administrativos

Peticionario:

JOSE ISMAEL ALVARADO GOMEZ

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Santafé de Bogotá, D.C., octubre veintiocho (28) de mil novecientos noventa y dos (1992)

La Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, se pronuncia sobre la acción de la referencia, en el grado jurisdiccional de revisión, teniendo en cuenta lo siguiente:

A N T E C E D E N T E S

El señor JOSE ISMAEL ALVARADO GOMEZ, en ejercicio de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, instaura demanda para “que se ordene al INTRA Regional Santander, abstenerse de hacer efectiva, revocar, o lo que el Despacho judicial estime pertinente, con respecto a la resolución No. 0120 de marzo de 1992, emanada de la Dirección Regional del INTRA Santander, por violación del artículo 29 de la Constitución Nacional, derecho fundamental que solicito sea protegido”.

Encuentra fundamento para sus peticiones en las siguientes circunstancias:

- “El INTRA Regional Santander mediante resolución No. 0012 de enero 12 de 1992, abrió investigación a la INSPECCION MUNICIPAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE FLORIDABLANCA, por presunta violación del artículo 6o. literal A, del Decreto 1270 de mayo 20 de 1991”.
- “La norma presuntamente violada (art. 6 literal A, Decreto 1270 de 1991) determina: “Será sancionado con multa equivalente a 150 salarios mínimos legales mensuales vigente, el organismo de tránsito que incurra en cualquiera de las siguientes conductas: a.- No atender dentro de los plazos que se concedan las recomendaciones impartidas por el INTRA, con motivo de UNA VISITA DE INSPECCION O ASESORIA”.
- “Dicha visita de INSPECCION O ASESORIA, nunca se realizó y consecuentemente, si no hubo visita menos podrían existir recomendaciones ni plazos para atender dichas recomendaciones”.
- “Mediante escrito radicado bajo el No. 0357 del 31 de enero de 1992, rendí descargos, haciendo notar dicha inconsistencia jurídica y solicitando el archivo de las diligencias.”
- “No obstante el INTRA Regional Santander mediante resolución No. 0120 del 16 de marzo de 1992, resolvió sancionar a la INSPECCION MUNICIPAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE FLORIDA BLANCA, con multa de NUEVE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CINCUENTA PESOS (\$9'775.050.00) Moneda Corriente”.
- “La Resolución No. 0120 del 16 de marzo de 1992 es extemporánea y viola ostensiblemente el art. 10 del Decreto 1270 de 1991 y el artículo 118 del C.P.C., que habla

de la perentoriedad de los términos y oportunidades procesales”.

- Estima el señor ALVARADO GOMEZ que la acción de tutela que impetra es procedente pues si bien es cierto contra la resolución atacada están previstos los recursos de reposición y apelación, el Decreto 1270 de 1991 señala que cuando se trata de una multa, tales recursos “sólo serán concedidos previo depósito de su valor o garantizado en forma idónea el cumplimiento de la obligación”, ninguna de estas alternativas puede ser satisfecha por cuanto el depósito es legalmente imposible ya que no existe apropiación presupuestal para cubrir el importe como se demuestra con la respectiva certificación de tesorería, y en el caso de la garantía idónea “las compañías de seguros tanto del estado como particulares se han negado a expedir la póliza de garantía respectiva para poder recurrir”, lo que también se acredita. En las condiciones anotadas afirma el accionante “mi derecho de defensa es puramente ilusorio por cuanto de hecho dichos recursos serán improcedentes y se me va a causar un perjuicio irremediable del orden moral y material”.

LA DECISION DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia de abril veintitrés (23) de mil novecientos noventa y dos (1992) decidió: “Dejar sin efecto la Resolución No. 0120 del 16 de marzo de 1992, expedida por el Instituto Nacional del Transporte Regional Santander, por la cual se sanciona a la Inspección Municipal de Tránsito y Transporte de Floridablanca, con multa de NUEVE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CINCUENTA PESOS (\$9'775.050.00) M/cte, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”, que se resumen así:

- “Es viable la acción de tutela que se ha presentado con miras a obtener la anulación del acto administrativo tantas veces citado”; conclusión a la que se llega luego de constatar que no le fue posible al actor interponer los recursos de reposición y apelación en razón de “la no existencia de partida alguna que permitiera a la Inspección de Tránsito y Transporte de Floridablanca consignar la suma correspondiente a la multa, tal como da cuenta el Tesorero de esa oficina, además la Caja Agraria y la firma Colseguros se abstuvieron de expedir pólizas para garantizar el pago de esa obligación, así como también La Previsora S.A., aduciendo una serie de razones que colocaron en imposibilidad a esa oficina pública de surtir los diligenciamientos a que hemos hecho relación anteladamente...”.

- Analizada la documentación aportada por el INTRA y que fue requerida como prueba “la Corporación arriba a la conclusión de que la documentación a que hemos hecho referencia no obedece a unas recomendaciones impartidas por el INTRA, que debieron cumplirse dentro de unos plazos concretos y que hubieran sido motivadas por una visita previa de inspección o de asesoría; necesariamente para que la sanción se ajuste a derecho debe estar precedida del cumplimiento a cabalidad del proceso citado en la norma supuestamente infringida, pues de lo contrario, evidentemente se está desconociendo un derecho fundamental de la actual Carta.”

- “En las condiciones antes señaladas se considera por el Tribunal que le asiste razón al actor y en consecuencia de conformidad con el artículo 23 del Decreto 2591 de 1991, las cosas deben volver al estado anterior al trámite irregularmente observado, o sea que si la oficina del INTRA Regional Santander considera aún que debe ser investigada esa

dependencia, debe agotar el procedimiento exigido en la norma que estima violada y permitir que se ejerza el derecho de defensa oportuna y debidamente.”

- “De otra parte, el Tribunal considera que es un impropiedad no solamente abrir investigación sino también sancionar a la Inspección Municipal de Tránsito y Transporte de Floridablanca, en razón a que es un ente que carece de personería jurídica”.

LA IMPUGNACION

El Doctor JAIME GARCIA RUEDA, apoderado del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte, impugnó la sentencia de primera instancia y expone las siguientes razones:

- La resolución 0120 de 1992 se expidió de conformidad con el Decreto Ley 1270 de 1991 y la sanción que mediante ella se impuso “tuvo su origen en las irregularidades cometidas por el Organismo de Tránsito y Transporte de Floridablanca, registrando vehículos sin tener placas reflectivas y ante los permisos ilegales expedidos por cuando dicho organismo no es competente para expedir estos últimos”.

- “El INTRA Regional Santander al tener conocimiento de esta anomalía, por intermedio de su Director Regional le envía al Inspector Municipal de Tránsito y Transporte de Floridablanca el oficio DTSU-0950 de noviembre 18 de 1991, en el cual informa que ese organismo no puede seguir registrando vehículos mientras no obtenga la existencia de las placas reflectivas”, concepto que también le fué informado por la Oficina Jurídica del INTRA Nacional, al absolver consulta formulada por el Inspector de Tránsito y Transporte de Floridablanca.

- Estima el impugnante que “el contenido de los citados oficio, incuestionablemente constituyen unas precisas recomendaciones, para efectos de que el Organismo de Transporte de Floridablanca le diera inmediata aplicación y por lo tanto se abstuviera de seguir actuando irregularmente; no obstante lo anterior y en un verdadero desacato a las recomendaciones dadas por el INTRA, éste sigue registrando vehículos y expidiendo permisos irregularmente...”.

- Ante la conducta irregular reiterativa y permanente la Regional de Santander optó por abrir investigación administrativa cuya apertura fue notificada al Organismo de Tránsito y Transporte por intermedio de su Inspector quien presentó los descargos del caso que no lograron desvirtuar el cargo imputado y en tal virtud se aplicó la sanción contenida en la Resolución 0120 de 1992.

- Afirma el impugnante que no es cierto la afirmación de que al actor no le fue posible interponer los recursos “por cuanto al notificarse de la resolución No. 0120 de marzo 16 de 1992 dentro del término legal con escrito radicado en esta Regional bajo el # 1225 el 2 de abril del año en curso interpone los recursos de reposición y apelación contra la providencia antes citada, se hace notar que estos medios de impugnación por la vía gubernativa tienen la misma fecha de la interposición de la acción de tutela elevada por el Inspector Municipal de Tránsito y Transporte de Floridablanca ante esa Honorable Corporación, lo cual significa que el Organismo de Tránsito y Transporte de Floridablanca a través de su Inspector hizo uso de otros medios de defensa en la vía administrativa”.

- "...si la Inspección Municipal de Tránsito y Transporte de Floridablanca para que fuera atendida a través de los recursos no depositó el valor de la multa, ha debido garantizar el cumplimiento de ésta por otro medio idóneo diferente a la póliza, como es un pagaré, una letra de cambio, un cheque, que son títulos valores reconocidos por la legislación comercial."
- "En el presente caso no se aprecia de manera incontrovertible que con la sanción impuesta al organismo de Tránsito y Transporte de Floridablanca se haya cometido un perjuicio irremediable, por cuanto la actuación del INTRA Regional Santander se fundamentó precisamente en actuaciones irregulares y por fuera de la normatividad que regula la actividad del Tránsito Terrestre Automotor".
- El artículo 10 de la Ley 53 de 1989 concedió facultades al Gobierno Nacional para determinar el régimen de sanciones aplicable a los organismos de tránsito y transporte. Con base en esta ley el Gobierno expidió el Decreto 1270 de 1991, que contiene las sanciones a imponer por parte del INTRA a los mencionados organismos, que para el cabal cumplimiento de sus funciones deben obtener del Instituto clasificación y licencia de funcionamiento previo acuerdo debidamente aprobado por el Concejo Municipal en el que se establece la estructura administrativa. Así las cosas "la Inspección Municipal de Tránsito y Transporte de Floridablanca al estar funcionando en debida forma si es sujeto para aplicarle las sanciones establecidas en el Decreto 1270 de 1991 y el INTRA no puede sustraerse de la obligación que le señala esta norma."

LA DECISION DE SEGUNDA INSTANCIA

Al desatar la impugnación formulada el Consejo de Estado mediante fallo calendado el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992) decidió revocar "la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 23 de abril de 1992, en la cual dispuso dejar sin efecto la resolución 0120 de 16 de marzo de 1992 expedida por el INTRA Regional Santander. En consecuencia, niégase la tutela solicitada". Lo anterior con fundamento en las siguientes consideraciones:

- El artículo sexto (6) del Acuerdo No. 018 de noviembre de 1988 por medio del cual el Concejo Municipal de Floridablanca dispuso la creación y organización de un establecimiento público autónomo del orden municipal denominado Inspección de Tránsito clase A de Floridablanca, señaló que la representación legal del establecimiento público, la tendrá el Inspector de Tránsito de Floridablanca.
- "No hay constancia en el expediente de quien sea la persona que tenga la representación del citado establecimiento público, pues el accionante José Ismael Alvarado Gómez, no invoca esa calidad ni prueba que tenga la representación del establecimiento público municipal denominado "Inspección Municipal de Tránsito" de Floridablanca a quien el Intra Regional de Santander impuso multa de \$9.775.050 pesos moneda corriente.-"
- "Siendo la Resolución 0120 de 16 de marzo de 1992, un acto individual y concreto que impuso una multa, es en la afectada la Inspección de Tránsito de Floridablanca en quien radica la facultad de demandar la anulación del acto que le causa agravio y no cualquier persona. Además, tratándose de un acto administrativo que impone una multa él está

sujeto a las acciones de nulidad con restablecimiento en el derecho ante la jurisdicción contenciosa administrativa; luego tampoco por este aspecto cabría la acción de tutela, ya que quien la intenta no ha probado que lo hace en representación del establecimiento público multado”.

CONSIDERACIONES :

a) La Competencia

Es competente la Sala para conocer de la acción de tutela instaurada por el señor JOSE ISMAEL ALVARADO GOMEZ, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 inciso 2o. y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

b) La Materia

Se revisa en el presente fallo la sentencia del Honorable Consejo de Estado, en el asunto de la referencia, del diecisiete de junio de mil novecientos noventa y dos (1992).

Los Recursos Administrativos

Esta misma Sala con ocasión de la revisión de la Tutela No. 3197, sentencia T-552, del 7 de octubre de 1992, hizo entre otras precisiones sobre el Derecho Fundamental al Debido Proceso Administrativo, la de que “es un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones”. Dentro de aquellas circunstancias, se encuentran los medios, que el conocimiento jurídico denomina “RECURSOS”, a disposición de los administrados para defenderse de los posibles desaciertos de la administración, bien sea irregularidad formal, injusticia o inconveniencia, hipótesis todas previstas en la ley, y que provocan con su uso la denominada “vía gubernativa”, a fin de permitir a la Administración la corrección de sus propios actos mediante su modificación, aclaración o revocatoria, y, a los administrados la garantía de sus derechos por aquella, sin tener que acudir a la instancia judicial. Existe además, la necesidad del agotamiento de la vía administrativa, como un requisito previo, establecido por la ley, para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, lo que implica, nada menos, que su debido agotamiento es requisito indispensable para el ejercicio, en los casos de ley, del derecho fundamental al libre acceso a la justicia. La razón de la exigencia legal del agotamiento señalado, es la de que la administración revise los reparos que se le formulen a su actuación, antes de que conozca de ellos quien tiene la competencia para juzgados, a fin de que pueda enmendados, cuando sea oportuno.

En el presente caso, el INTRA Regional Santander violó el debido proceso administrativo al rechazar los recursos interpuestos contra la Resolución No. 0120 del 16 de marzo de 1992, en la que resolvió sancionar a la INSPECCION MUNICIPAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE FLORIDABLANCA, cuando ésta impugnó ese acto, con fundamento en el artículo 11 del Decreto 1270 de 1991, que en su párrafo único dispone que: “Los recursos contra una resolución que imponga sanción de multa, sólo serán concedidos previo depósito de su valor, o garantizando en forma idónea el cumplimiento de la obligación”. Esta disposición resulta

inconstitucional al colocar a la Inspección en la imposibilidad de ejercer los recursos de la vía gubernativa contra el acto que la sancionó por la suma de nueve millones setecientos setenta y cinco mil cincuenta pesos (\$9'775.050) moneda corriente; toda vez que, como lo anota el accionante, le resulta legalmente imposible a una institución de derecho público, cuya disposición de bienes debe ajustarse según la ley a la prescripción presupuestal y no existe apropiación presupuestal para cubrir tal evento, según certificación que obra al folio 8 del expediente. Tampoco fue posible, según se deduce de las pruebas, que hubiese podido obtenerse expedición de garantía a la Inspección de Compañía de Seguros, para asegurar en forma idónea la obligación. El principio de solve et repete que consagra la norma, realmente se ha convertido en un obstáculo para el ejercicio del derecho de defensa en el presente caso, y por lo tanto la norma debe ser inaplicada porque viola el derecho fundamental al debido proceso administrativo en esas circunstancias.

Más aún, ha sostenido la doctrina que en los casos en que la Administración es parte interesada, no hay lugar al uso de los recursos para agotar la vía gubernativa porque esos medios de acción jurídica son otorgados por la ley en favor de los administrados. En la situación bajo análisis, los intereses de la administración en tanto conjunto soportan la argumentación, lo mismo que la identidad de los bienes en juego, en cuanto públicos. De suerte que el Intra Regional Santander, al no decidir sobre los recursos interpuestos, desconoció igualmente el derecho al debido proceso administrativo que tenía la Inspección Municipal de Tránsito y Transporte de Floridablanca. En consecuencia, la Sala amparará ese derecho en esta decisión.

En la sentencia que se revisa dos argumentos se plantean por el Honorable Consejo de Estado, como consideraciones para sustentar su decisión: La primera, según la cual “tratándose de un acto administrativo que impone una multa él está sujeto a las acciones de nulidad con restablecimiento en el derecho ante la jurisdicción contenciosa administrativa” (artículo 6o. numeral 1o. decreto 2591/91); y la segunda, que expresa la inexistencia de “constancia en el expediente de quien sea la persona que tenga la representación legal del citado establecimiento público”.

Es cierto que como lo sostiene la alta Corporación, la acción de tutela no procede cuando existan otros medios judiciales para hacer valer el derecho, sin perjuicio de que pueda ser utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, oportunidad que no se da en el presente asunto por no ser el perjuicio de naturaleza irremediable. Sin embargo, el amparo que se hace del derecho al debido proceso asegura el amparo al también derecho fundamental al libre acceso a la justicia, que podría verse desconocido con la decisión administrativa, toda vez que la ley no libera expresamente a la administración de agotar la vía gubernativa.

Sobre la segunda consideración, encuentra la Sala que si bien es cierto que en el expediente no hay, en rigor procesal, certificación que acredite la representación de la Inspección, que es establecimiento público autónomo del orden municipal, según el acuerdo No. 018 de noviembre de 1988, del Concejo Municipal de Floridablanca, no es menos cierto que en varias oportunidades en el expediente aparecen indicios que valorados en su conjunto, no dejan duda de que el accionante ocupó el cargo de inspector cuando se sucedieron los hechos motivo de la querrela (ver folios 9, 34, 42, 43 y 51, entre otros), y de que actuaba en

su calidad de tal, cuando instauró la acción, como se desprende del “pie de firma” de su escrito de demanda. Tiene en cuenta la Sala que se trata de una acción pública, que al poder ser ejercida por “cualquier persona”, se encuentra exenta de rigorismos procesales propios de las acciones que se ejercen a través de profesionales habilitados con títulos académicos. En el caso concreto hay suficientes elementos que permiten deducir la personería del accionante. De manera extemporánea el actual Inspector, el señor LUIS JESUS ARIAS BASTOS, después de proferido el fallo del Honorable Consejo de Estado, convalida la actuación solicitando la revocatoria del fallo de la segunda instancia.

De otra parte participa la Sala del criterio del Honorable Consejo de Estado en el sentido de proteger la existencia del Acto Administrativo, cuya legalidad puede ser revisada por la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo ya que la tutela es sólo una acción subsidiaria o residual.

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

R E S U E L V E :

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Honorable Consejo de Estado, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992), en cuanto dispuso mantener los efectos de la Resolución 0120 de 16 de marzo de 1992 expedida por el INTRA Regional Santander y REVOCARLA en la parte que ordena negar la tutela solicitada.

Tercero.- Comuníquese la presente decisión al Tribunal Administrativo de Santander, conforme lo dispone el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

FABIO MORON DIAZ

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria