

T-604-96

Sentencia T-604/96

ACCION DE TUTELA-Naturaleza

La acción de tutela es un instrumento jurídico de carácter subsidiario encargado por la Carta Política a los jueces de la República, que busca brindar a la persona la posibilidad de acudir a la justicia de una manera informal, en procura de obtener una protección directa e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en todos aquellos casos en que el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por deficiencia de partes

No procede la tutela cuando el actor haga caso omiso de las acciones y recursos contemplados en la vías ordinarias, o, cuando acudiendo al proceso adopte actitudes negligentes que perjudican la defensa de sus intereses. No es la acción de amparo, el medio idóneo para suplir las deficiencias en que pudieron incurrir las partes durante el ejercicio de su derecho de defensa.

JUEZ DE TUTELA-Incompetencia sobre legalidad de acto administrativo/SUSPENSION PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO-Negación

El juez constitucional no puede invadir la órbita de competencia de la jurisdicción contenciosa y pronunciarse sobre la ilegalidad o inconstitucionalidad de un acto administrativo; más aún, si con la presentación de la demanda se solicitó la suspensión provisional del acto y ésta no prosperó.

Referencia: Expediente T-90.951

Procedencia: Consejo de Estado

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C. noviembre doce (12) de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell, ha pronunciado la presente sentencia con base en los antecedentes que a continuación se consignan.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

El ciudadano Luis Carlos Martelo Maldonado, actuando como apoderado judicial de la CORPORACIÓN ELÉCTRICA DE LA COSTA ATLÁNTICA -CORELCA-, interpuso acción de tutela contra la Tesorería del Municipio de Montelíbano (Córdoba) con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso en cabeza de la empresa, como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, de acuerdo con la relación de los siguientes hechos:

2. Hechos

1) El día 25 de julio de 1995, la Tesorería Municipal de Montelíbano emplazó a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA) para que presentara su respectiva declaración de impuestos en el término de veinte (20) días. El oficio por el cual se notificó el acto administrativo precitado, fue enviado por correo y recibido en las oficinas de CORELCA el día dos (2) de agosto de 1995.

2) El 28 de agosto de 1995, la Tesorería de Montelíbano ordenó a CORELCA la exhibición de sus libros de contabilidad a partir de la fecha de iniciación de actividades comerciales en dicha localidad. El oficio por el cual se notificó dicho acto administrativo, fue remitido nuevamente por correo y recibido por CORELCA el siete (7) de septiembre de 1995.

3) Posteriormente, la Tesorería Municipal de Montelíbano ordenó la notificación por correo, mediante oficio, de la Resolución de fecha ocho (8) de septiembre de 1995, por medio de la cual la entidad adoptó la medida de elaborar las liquidaciones de aforo año por año, a partir de 1987, de los impuestos de industria y comercio, y avisos y tableros a cargo de CORELCA. En dicha Resolución se aclaraba la procedibilidad del recurso de reconsideración. El catorce (14) de septiembre de 1995, la mencionada Resolución llegó a la sede de la empresa.

4) Finalmente, la Tesorería de Montelíbano ordenó notificar por correo a CORELCA la Resolución de veintiséis (26) de septiembre de 1995, por medio de la cual la primera procedió a liquidar el impuesto de industria y comercio, y avisos y tableros, más las sanciones moratorias a partir del año de 1988. La resolución proferida por el organismo municipal, recibida por CORELCA el cinco (5) de octubre de 1995 y contra la cual, según se consignó, procedía el recurso de reconsideración, determinó que la obligación tributaria a su cargo por concepto de la liquidación de los impuestos de industria y comercio, avisos y tableros y sanciones moratorias, ascendía a la suma de TRES MIL CUARENTA MILLONES TREINTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS DIEZ Y SEIS PESOS M/L. (\$3.040´039.316.00).

5) En consideración de la parte demandante, las actuaciones que desplegó la Tesorería del Municipio de Montelíbano vulneran sus derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso, por cuanto se ciñeron de manera errada a las normas del Estatuto Tributario, las cuales, según disposición expresa del artículo 624 de dicho régimen, sólo son aplicables exclusivamente a los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales y no a los que administran los municipios, como es el caso de los tributos de industria y comercio, y de avisos y tableros. En consecuencia, según la parte actora, el procedimiento adoptado por la Tesorería de Montelíbano fue errado, pues aquella debió adoptar, para la liquidación tributaria, las normas generales que prevé el Código Contencioso Administrativo y no las del Estatuto Tributario. Esto aunado al hecho de que para CORELCA, el decreto municipal 208 de 1995 que armonizó el Estatuto Tributario con los acuerdos municipales, y con base en el cual se efectuó el cobro de los tributos, es ilegal e inconstitucional porque los alcaldes carecen de competencia para regular dichas funciones.

Asimismo, en concepto de CORELCA, las notificaciones de los actos administrativos se practicaron en forma irregular y violaron el debido proceso, porque al ser comunicadas por correo, la empresa se vio impedida para interponer los recursos procedentes, ya que el término había vencido al momento de recibir el correo; y porque en las resoluciones no se hizo claridad acerca de cuál era la entidad ante la que se podía impugnar la decisión. Adicionalmente, y en relación con los recursos de reconsideración propios de los trámites tributarios del orden nacional -no municipal-, los cuales tenían previsto un término de cinco (5) días para su interposición, la empresa aclara que estos fueron modificados por la ley 6a de 1992, la cual amplió el término a dos (2) meses.

6) El inminente embargo que, por vía de jurisdicción coactiva, debe realizar la Tesorería de Montelíbano contra CORELCA por una suma que excede los tres mil millones de pesos, pone en grave peligro, en concepto de la empresa misma, la cobertura eléctrica de toda la costa Atlántica.

3. Pretensiones

La Empresa de Energía Eléctrica de la Costa Atlántica solicita que el juez de tutela ordene a la Tesorería Municipal de Montelíbano, revocar las cuatro actuaciones administrativas que adoptó de manera ilegal y rehacer la actuación de conformidad con el procedimiento adecuado.

II. ACTUACION JUDICIAL

1. Primera instancia

El Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante providencia de 30 de octubre de 1995, decidió tutelar los derechos fundamentales de CORELCA vulnerados por la actuación irregular de la Tesorería Municipal de Montelíbano. Consideró el a-quo que, el trámite que se le dio a la liquidación de los impuestos a cargo de la empresa demandante no había sido el adecuado, ya que el procedimiento que se eligió para proceder a notificar las resoluciones demandadas, fue el que prevén el Estatuto Tributario y el decreto 208/95 (expedido por el alcalde de Montelíbano), y no el que estatuye el Código Contencioso Administrativo, como es lo correcto según la interpretación de los artículos 315 de la Constitución Política y 91 de la ley 136 de 1994.

En consecuencia, ordenó al tesorero municipal de Montelíbano decretar la nulidad de la actuación relacionada con la liquidación de aforo de los impuestos a cargo de CORELCA, así como del proceso coactivo iniciado en su contra.

2. Impugnación

Dentro de la oportunidad legal, el representante judicial del Municipio de Montelíbano presentó impugnación contra la providencia del juez de primera instancia, ya que en su opinión la Alcaldía estaba debidamente facultada para reglamentar el acuerdo municipal en el sentido de establecer el procedimiento para la liquidación y recaudo de impuestos locales,

y además el decreto municipal 208 de 1995 se dictó con apoyo en los preceptos legales y en armonía con las disposiciones de orden superior.

Adicionalmente, asegura que CORELCA omitió cumplir con sus cargas procesales dentro del proceso administrativo que le inició la administración municipal, a pesar de que las notificaciones se hicieron de manera correcta, y que la empresa se refirió a ellas en memorial que envió a la oficina municipal.

3. Segunda instancia

La sección segunda del Consejo de Estado, mediante providencia del 18 de enero de 1996, decidió revocar la decisión de primera instancia y en su lugar rechazó por improcedente la acción de tutela. Sostuvo que, conforme a la reiterada jurisprudencia de esa Corporación, las personas naturales son las únicas que tienen la posibilidad de interponer acciones de tutela, toda vez que los derechos fundamentales sólo a ellas les son inherentes, y no a las personas jurídicas, como es el caso de CORELCA.

4. Documentos allegados a la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional.

El representante judicial del Montelíbano hizo llegar a esta Corporación escrito en el cual asegura que la Corporación de Energía Eléctrica de la Costa Atlántica pretende, por vía de tutela, evadir la obligación tributaria que tiene para con el municipio. Asegura que en el caso previsto, no se configura un perjuicio irremediable porque las partes cuenta con los mecanismos procesales para obtener la protección de sus derechos.

El demandante anexa copia de la acción de nulidad presentada por CORELCA contra el decreto 208 de 1995, ante el Tribunal Administrativo de Córdoba, con lo cual pretende demostrar que existen otros mecanismos de defensa judicial idóneos para garantizar la protección de los derechos fundamentales de la persona jurídica afectada.

5. Trámite surtido en la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional.

Mediante Auto del 4 de julio de 1996, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional decidió declarar nulo el proceso de la referencia a partir del proferimiento del auto del Consejo de Estado de fecha 18 de enero del año corriente, por considerar que esta Corporación había pretermitido íntegramente la instancia al rechazar por improcedente la

tutela interpuesta por CORELCA. Las consideraciones tenidas en cuenta para decretar la nulidad radicaron en que los argumentos esgrimidos por el Consejo de Estado para rechazar la procedencia de la tutela, no constituyeron un pronunciamiento de fondo sobre la cuestión debatida, además de ir en contravía de la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, relativa a la posibilidad que tienen las personas jurídicas de incoar la acción de tutela.

6. Sentencia de Segunda Instancia.

Mediante Sentencia del 18 de julio de 1996, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", decidió negar la acción de tutela interpuesta por CORELCA, y en consecuencia revocar la providencia impugnada, proferida el 30 de octubre por el Tribunal Administrativo de Córdoba, por considerar que, " Invariablemente, el Consejo de Estado ha sostenido que la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política de 1991 sólo es ejercitable por la persona humana, por el hombre como tal." y, en consecuencia, que las personas jurídicas, como lo es CORELCA, no pueden obtener mediante la tutela el amparo de derechos fundamentales.

Mediante Auto del 2 de septiembre de 1996, la Sala de Selección número Nueve decidió seleccionar nuevamente el proceso de tutela radicado bajo el número T-90.951, con el fin de que la Sala Novena de Revisión profiriera la Sentencia correspondiente.

7. Solicitud de medidas provisionales.

Mediante memorial del 24 de septiembre de 1996, el representante legal de CORELCA solicitó a esta Sala de Revisión se decretaran las medidas provisionales consagradas en el artículo 7° del decreto 2591 de 1991, por considerar que es inminente el apoderamiento de los dineros involucrados en el proceso de jurisdicción coactiva por parte del municipio de Montelíbano, ante la eventual preclusión de la investigación que podría decretar la Fiscalía General de la Nación en contra del alcalde y el tesorero municipales de dicha localidad.

Por medio de Auto del 10 de octubre de 1996, la Corte Constitucional resolvió oficiar a la Fiscalía General de la Nación para que se sirviera certificar el estado actual del proceso penal adelantado contra el alcalde y el tesorero municipal de Montelíbano, así como el destino de los dineros en litigio, congelados en principio por el ente investigador.

Mediante oficio del 15 de octubre del corriente, la Fiscalía General de la Nación certificó que la investigación adelantada contra los ciudadanos Moisés Nader Restrepo -alcalde municipal de Montelíbano- y Rafael Plaza Guardinola -ex tesorero de la misma localidad- había sido precluida mediante resolución del 30 de julio de 1996, providencia que además negó la prejudicialidad administrativa deprecada por la parte civil y ordenó el descongelamiento de los dineros embargados por el Municipio de Montelíbano a la firma CORELCA.

Mediante Auto del 21 de octubre de 1996, esta Sala de Revisión decidió negar la solicitud de aplicación de las medidas provisionales deprecada por el representante de CORELCA.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia.

2. Procedencia de la acción de tutela frente a personas jurídicas.

Como quiera que el demandante en la presente acción es una persona jurídica -CORELCA-, esta Sala de Revisión, una vez más, debe reiterar la posición que de manera unánime ha sido adoptada por la Corte Constitucional, en jurisprudencia tanto de tutela como de constitucionalidad, en relación con las personas jurídicas como sujetos activos de la acción de tutela.

Tal como se explicó en el acápite correspondiente a la actuación judicial, la Sala ya tuvo oportunidad de referirse al tema en el Auto de fecha 4 de julio de 1996, razón por la cual se limitará a reproducir los apartes más importantes de las consideraciones contenidas en dicho Auto:

“La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que cuando la Constitución Política en su artículo 86 dispone que “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (...), la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, (...)”, el término “persona” incluye también a las personas jurídicas. Evidentemente, la norma citada no establece distinción alguna entre personas naturales o jurídicas y de su contenido se deduce claramente, que éstas últimas se encuentran incluidas como titulares de la acción de tutela para la defensa de sus derechos fundamentales.

“A igual conclusión se llega luego de repasar el contenido del artículo 10o. del decreto 2591

de 1991, reglamentario de la acción de tutela, el cual dispone que 'la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante...' (subrayas y negrillas fuera del texto)."

"...

"La posición asumida por esta Corporación en relación con la legitimación de las personas jurídicas frente a la acción de tutela -como titulares de derechos constitucionales fundamentales- ha sido igualmente adoptada por el derecho comparado. Ciertamente, la Constitución española en el artículo 162-1-b, reconoce de manera expresa la acción de amparo para personas naturales y jurídicas; asimismo, la ley fundamental alemana en el artículo 19-III, se refiere al tema en igual sentido.

"Se concluye entonces que las personas jurídicas son titulares directas de algunos derechos fundamentales, entre otros, por ejemplo, los de libre asociación, debido proceso, buen nombre, igualdad, que pueden ser vulnerados o amenazados por las autoridades o los particulares en los casos expresamente señalados en la ley (decreto 2591 de 1991, art. 42). Esta circunstancia, sin lugar a dudas, las legitima para acceder a la acción de tutela como mecanismo de protección de dichos intereses jurídicos. Así entonces, cuando las personas jurídicas hagan uso de la acción de tutela para buscar la protección de los derechos constitucionales fundamentales que le sean predicables, el juez constitucional está en la obligación de pronunciarse sobre el fondo del asunto planteado, y determinar si es o no procedente su protección." (Sala Novena de Revisión, Auto de julio 4 de 1996, Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa)

2. Improcedencia de la acción de tutela frente a la existencia de otros medios de defensa judicial.

Como en reiteradas oportunidades lo ha expresado esta Corporación, la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, ha sido concebida para solucionar en forma eficiente todas aquellas situaciones de hecho generadas por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares -en los casos que señale la ley- y que impliquen necesariamente la amenaza o vulneración de un derecho fundamental. Sin embargo, dicha acción sólo procede en aquellos eventos en los cuales el sistema jurídico no ha previsto otros

mecanismos de defensa que puedan ser invocados ante las autoridades judiciales con el fin de proteger el derecho, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual sus efectos son temporales, quedando supeditados a lo que resuelva de fondo la autoridad competente.

El Decreto 2591 de 1991, señala en su artículo 6o., numeral 1o., la improcedencia de la acción de tutela frente a la existencia de otros medios de defensa judicial en los siguientes términos:

“ARTICULO 6o. Causales de improcedencia de la tutela. la acción de tutela no procederá:

“1. cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.” (...) (negritas fuera de texto).

Sobre el tema en discusión, conviene recordar lo dicho por la Sala plena de la Corte Constitucional en sentencia No. C-543 de octubre 1o. de 1992:

“ (...) tan sólo resulta procedente instaurar la acción en subsidio o a falta de instrumento constitucional o legal diferente, susceptible de ser alegado ante los jueces, esto es, cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable (artículo 86, inciso 3º, de la Constitución).” (...) (negritas fuera de texto)

Así pues, la acción de tutela es un instrumento jurídico de carácter subsidiario encargado por la Carta Política a los jueces de la República, que busca brindar a la persona la posibilidad de acudir a la justicia de una manera informal, en procura de obtener una protección directa e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en todos aquellos casos en que el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial.

No es entonces la acción de tutela un medio alternativo, ni tampoco adicional o complementario, para alcanzar el fin propuesto por el actor; es decir, no es propio de esta acción el sentido de medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni tampoco el de ser un ordenamiento sustitutivo en lo referente a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de ser una instancia adicional a las

previstas en la Constitución y la ley. El propósito específico de su existencia, como ya se dijo, es el de brindar a la persona una protección efectiva y actual, pero supletoria de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando los mismos no puedan ser defendidos a través de los medios que ofrece el sistema jurídico para cumplir ese fin específico. Pensar lo contrario desnaturaliza la esencia de la acción de tutela y va en contravía de los postulados que conforman el Estado social de derecho.

Sobre el particular ha dicho la Corte Constitucional:

“Así, pues, la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece -con la excepción dicha- la acción ordinaria.

“La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

En este orden de ideas, no procede la tutela cuando el actor haga caso omiso de las acciones y recursos contemplados en la vías ordinarias, o, cuando acudiendo al proceso adopte actitudes negligentes que perjudican la defensa de sus intereses. No es entonces la acción de amparo, el medio idóneo para suplir las deficiencias en que pudieron incurrir las partes durante el ejercicio de su derecho de defensa, pues, como lo sostuvo esta Corporación en la Sentencia No. T-08 de 1992, “se convertiría en una instancia de definición de derechos ordinarios...”.

3.- El caso en concreto.

Para efectos del asunto que ocupa la atención de esta Sala de Revisión, resulta pertinente hacer precisión sobre los hechos que dieron lugar a la acción de tutela y que, por tanto, se constituyeron en el supuesto fáctico que a juicio del demandante condujeron a la violación de los derechos alegados.

Tal como se anotó en el acápite correspondiente a los hechos de la demanda, con fundamento en el Decreto Reglamentario No. 208 de julio 17 de 1995, “por el cual se armoniza el procedimiento para el cobro de los tributos de industria y comercio y avisos y tableros del Municipio de Montelíbano (Córdoba) con el Estatuto Tributario Nacional, se reglamenta el acuerdo No. 030/93 adicionado por el acuerdo No. 003/95 y se dictan otras disposiciones”, el tesorero municipal de Montelíbano, adelantó la actuación de cobro tributario del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros contra la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica CORELCA.

A juicio del demandante, la actuación administrativa adelantada vulnera los derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso de CORELCA: en primer lugar, porque, según aquél, las resoluciones fueron expedidas con base en un decreto -208 de 1995- a su juicio ilegal e inconstitucional y, en segundo lugar, porque las mismas no fueron notificadas en legal forma. Las razones anteriores, según el actor, son suficientes para solicitarle al Juez de tutela que se ordene a la Tesorería del Municipio de Montelíbano “revocar las cuatro (4) decisiones administrativas en cuestión, proferidas y notificadas ilegalmente, y como consecuencia de ello ordenar rehacer dichas actuaciones observando el ritual procedimental legal, vale decir el decreto 01 de 1984, y darle así la oportunidad a mi representada de esgrimir la defensa de sus intereses.”

En relación con las acusación del demandante, referida a la ilegalidad e inconstitucionalidad del decreto municipal 208 de 1995, encuentra la Sala que se trata de un acto administrativo de carácter general, contra el cual, si bien por su naturaleza no procede ningún recurso en la vía gubernativa (art. 49 C.C.A.), su supuesta ilegalidad o inconstitucionalidad corresponde definirla de manera exclusiva a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través de la acción de nulidad, y no al juez de tutela.

En efecto, el artículo 83 del C.C.A. dispone que “La jurisdicción de lo contencioso administrativo juzga los actos administrativos...” y el artículo 84 del mismo ordenamiento, refiriéndose a la posibilidad que tiene toda persona para solicitar que se declare la nulidad de los actos administrativos, señala que la acción de nulidad procederá “no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o

con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.”

Las apreciaciones anteriores encuentran eco, precisamente, en la demanda de nulidad que, con posterioridad al ejercicio de la presente acción de tutela, CORELCA presentó ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Córdoba, contra aquellos artículos del decreto 208 de 1995 que reglamentan el procedimiento tributario alegado. Es claro entonces, que el juez constitucional no puede invadir la órbita de competencia de la jurisdicción contenciosa y pronunciarse sobre la ilegalidad o inconstitucionalidad de un acto administrativo; más aún, si como ocurre en el presente caso, con la presentación de la demanda se solicitó la suspensión provisional del acto y ésta no prosperó. No puede olvidarse que la medida de suspensión provisional exige como requisito de procedibilidad, de acuerdo con el contenido del art. 152-2 del C.C.A., “que haya una manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.”, presupuesto que, a juicio del tribunal competente, no se cumplió (a folios 449 y siguientes) y que, por tanto, no puede ser objeto de nueva definición a través de la acción de tutela.

Ahora bien, además de cuestionar la legalidad del acto administrativo de autos, el demandante afirma, con respecto a la actuación propiamente dicha, que las notificaciones de los actos administrativos expedidos en desarrollo del mencionado procedimiento se practicaron en forma irregular, lo que a su juicio impidió a la empresa interponer los recursos procedentes; además, en las resoluciones no se hizo claridad acerca de cuál era la entidad ante la cual se podía impugnar la decisión. En relación con los recursos de reconsideración, precisó que el término previsto en el procedimiento aplicado -cinco (5) días para su interposición- fue modificado por la ley 6a de 1992, la cual amplió el término a dos (2) meses.

El procedimiento administrativo cuestionado y la intervención de CORELCA en el mismo, fue, en resumen, el siguiente:

1. Previo al envío de varios oficios, en los que la tesorería municipal de Montelíbano solicitó a CORELCA el diligenciamiento del formulario para el cobro del impuesto de Industria y Comercio, el día 25 de julio de 1995, esa entidad emplazó a dicha empresa para que

presentara su respectiva declaración de impuestos en el término de 20 días. El oficio de notificación fue enviado por correo certificado y recibido por CORELCA, en su sede de Barranquilla el 2 de agosto del mismo año.

2. El día 24 de agosto de 1995, el Jefe de la Oficina Jurídica de CORELCA, dió respuesta al acto administrativo descrito en el punto anterior y señala que “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990, CORELCA no puede ser gravada con el impuesto de industria y comercio en esa municipalidad”.

3. El 28 de agosto de 1995, la Tesorería de Montelíbano ordenó a CORELCA la exhibición de sus libros de contabilidad a partir de la fecha de iniciación de actividades comerciales en dicha localidad. El oficio por el cual se notificó dicho acto administrativo, fue remitido por correo certificado y, según el demandante, recibido por CORELCA el siete (7) de septiembre de 1995.

4. El ocho (8) de septiembre de 1995, la Tesorería de Montelíbano expidió una resolución, por medio de la cual adopta la medida de elaborar las liquidaciones de aforo año por año, a partir de 1987, de los impuestos de industria y comercio, y avisos y tableros a cargo de CORELCA y, a su vez, no tiene en cuenta la comunicación hecha por la empresa de fecha 24 de agosto de los corrientes. En la resolución se consignó la procedibilidad del recurso de reconsideración y el oficio de notificación fue recibido por la empresa el catorce (14) de septiembre de 1995 y nuevamente el día 17 del mismo mes y año.

5. El día veintiséis (26) de septiembre de 1995, la Tesorería de Montelíbano expidió una resolución por medio de la cual procedió a liquidar el impuesto de industria y comercio, y avisos y tableros, más sanciones moratorias a partir del año de 1988. La resolución proferida por el organismo municipal, recibida por CORELCA el cinco (5) de octubre de 1995 y contra la cual, según se consignó, procedía el recurso de reconsideración, determinó la obligación tributaria a cargo de la empresa por concepto de la liquidación de los impuestos de industria y comercio, avisos y tableros y sanciones moratorias (\$3.040´039.316.00). Igualmente se ordenó en dicha resolución iniciar la correspondiente acción por vía ejecutiva de jurisdicción coactiva, una vez en firme la decisión.

En cuanto a los actos administrativos de fechas 25 de julio y 28 de agosto de 1995, estima la Sala que los mismos no afectan el derecho al debido proceso, pues en materia de impuestos

los emplazamientos, requerimientos y exhibición de documentos, son actos de trámite sobre los cuales no procede recurso alguno (art. 49 del C.C.A.) y, simplemente, sirven de medio para llegar a una decisión definitiva sobre el fondo de la actuación administrativa; además, como ha quedado establecido, dichos actos fueron notificados y conocidos por CORELCA, quien en respuesta a los mismos manifestó su desacuerdo sobre la decisión de la administración municipal de convertirla en sujeto activo del impuesto de industria y comercio -oficio de agosto 24 de 1995-.

Los actos administrativos de fechas septiembre 8 -por medio del cual se procede a elaborar las liquidaciones de aforo- y septiembre 26 -por el cual se liquida el impuesto de industria y comercio, avisos y tableros-, notificados a CORELCA y recibidos por dicha entidad el 14 de septiembre y el 5 de octubre de 1995, respectivamente, ponen fin a la actuación administrativa y, según el demandante, fueron irregularmente notificados. Dicha consideración, a juicio de la Sala, no corresponde hacerla al Juez de tutela sino a la administración municipal y, en su defecto, al juez contencioso.

Efectivamente, las irregularidades presentadas en los actos de notificación, si existieron, debieron ser alegadas en primer lugar en el propio escenario de la vía gubernativa y, en su defecto, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, toda vez que los defectos en la conformación de los actos administrativos pueden encontrarse y reconocerse, como se dijo, por alguna de estas dos vías. Sorprende a esta Sala que la actuación de CORELCA en el proceso administrativo de cobro tributario se haya limitado a manifestar su inconformidad con la iniciación del mismo, y haya ignorado su trámite posterior, aquel que eventualmente podría generar un perjuicio económico de grandes proporciones. En efecto, respecto de los actos que ordenaban la liquidación de aforo y el pago propiamente dicho, CORELCA no adelantó actuación alguna dirigida a poner en conocimiento de la Administración las irregularidades alegadas para que ésta procediera, si era del caso, a aclararla, modificarla, revocarla o incluso confirmarla.

De acuerdo con los hechos descritos, queda claro que, según las fechas en que se produjeron los actos administrativos y en que fueron notificados, tuvo CORELCA el tiempo suficiente para poner en conocimiento de las autoridades municipales las irregularidades alegadas por

vía de tutela. En efecto, la liquidación de aforo, de fecha 8 de septiembre de 1995, fue conocida por CORELCA el día 14 de septiembre; la resolución siguiente sólo tuvo lugar el día 26 de septiembre, la cual, a su vez, fue conocida por la empresa el día 5 de octubre; la actuación posterior, el mandamiento de pago, se produjo el 10 de octubre de 1995. Los lapsos entre uno y otro pronunciamientos de la administración, a todas luces permitió a la empresa intervenir; sin embargo, la misma se abstuvo de ello y, en consecuencia, prefirió acudir a la acción de tutela.

Así entonces, lo primero que debió controvertirse en la vía gubernativa fue el acto de notificación, pero si en gracia de discusión ello no ocurrió, los mismos argumentos expuestos por el demandante en esta acción de tutela, sirven de fundamento para demandar por vía contenciosa, el acto liquidatorio del gravamen. Al parecer el actor desconoce el contenido del inciso segundo del artículo 135 del C.C.A., que permite a los interesados demandar directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, aquellos actos de carácter particular contra los cuales las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes.

El artículo 135 del C.C.A. señala expresamente:

“ART. 135. Posibilidad de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso- administrativo contra actos particulares. La demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso administrativo, y se restablezca el derecho del actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.

“El silencio negativo, en relación con la primera petición también agota la vía gubernativa.

“Sin embargo, si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos.”

Es claro que si se le entorpece al administrado el ejercicio de los recursos estipulados en la ley o los reglamentos para agotar la vía gubernativa, la ley le permite al mismo, acudir directamente a la jurisdicción contencioso administrativa para controvertir el acto administrativo; agregando que, dentro de la actuación contenciosa -con la presentación de la

demanda-, según lo dispuesto por los artículos 152, 154 y 155 del C.C.A, procede la suspensión provisional de los actos administrativos en todos los casos en que aquellos sean manifiestamente ilegales o inconstitucionales.

De conformidad con lo dicho, no encuentra la Sala justificación alguna para que, previo al proceso de jurisdicción coactiva, la empresa CORELCA no haya intervenido en la actuación administrativa de cobro tributario, atacando, no sólo las alegadas irregularidades presentadas en los actos de notificación, sino también, aquellos actos que, a su juicio, podrían causarle perjuicios económicos futuros, pues ha quedado claro que en defecto de la oportunidad para interponer los recursos en la vía gubernativa, situación que nunca se planteó en ese escenario, la ley la faculta para acudir directamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el citado artículo 135 del C.C.A., concordante además con el artículo 136 del mismo ordenamiento que, referido a la caducidad de las acciones, dispone: "Si el demandante es una entidad pública la caducidad será de dos (2) años". Así, los defectos que puedan existir en cuanto al agotamiento de la vía gubernativa, imputables a la administración, se pueden corregir a través del ejercicio de la acción jurisdiccional contenida en las normas citadas.

Se reitera que la acción de tutela (art. 86 C.P.), no fue diseñada como un medio de defensa judicial, alternativo o adicional a los que específicamente ha dispuesto la ley para la protección de los derechos; la misma, no permite al sujeto la posibilidad de escoger según su discrecionalidad y menos aún, ser considerada como un instrumento válido para suplir las deficiencias de todos aquellos que por una u otra razón ignoran o desconocen la ley, es decir, no tienen en cuenta para el adecuado ejercicio de su derecho de defensa, las acciones o recursos existentes en las normas aplicables.

Por último, demostrada como está la existencia de otros medios de defensa judicial y la inadecuada participación de CORELCA en la actuación administrativa de cobro tributario, debiendo asumir ésta las consecuencias de tal actitud, descarta la Sala la posibilidad de tutelar los derechos alegados como mecanismo transitorio. Más aún, si como lo certificó la Fiscalía General de la Nación en el oficio de fecha 15 de octubre de los corrientes, las

investigaciones penales adelantadas contra el alcalde municipal de Montelíbano y el ex tesorero de la misma localidad, habían precluido mediante resolución del 30 de julio de 1996, providencia que además negó la prejudicialidad administrativa deprecada por la parte civil y, a su vez, ordenó el descongelamiento de los dineros embargados por el Municipio de Montelíbano a la firma CORELCA.

En virtud de lo anterior, la Sala habrá de confirmar el fallo de fecha 18 de julio de 1996, proferido por el h. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", pero por las consideraciones consignadas en esta providencia.

IV. DECISION

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

RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR el fallo de fecha 18 de julio de 1996, proferido por el h. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", mediante el cual se denegó la acción de tutela interpuesta por el apoderado judicial de CORELCA, contra el tesorero municipal de Montelíbano, pero por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se comunique esta providencia al Tribunal Contencioso Administrativo de Córdoba, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General