

Sentencia T-912/09

Referencia: expediente T- 2355693

Acción de tutela instaurada por Manuel Antonio Gutiérrez Pérez en contra de la Secretaría de Hacienda Municipal de Neiva.

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Bogotá, DC., el siete (7) de diciembre de dos mil nueve (2009).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa y por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva y Juan Carlos Henao Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Neiva y el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Neiva en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

De los hechos y la demanda.

1. El señor Manuel Antonio Gutiérrez Pérez presentó acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable en contra de la Secretaría de Hacienda Municipal de Neiva con base en los siguientes hechos:

1. El accionante dice poseer desde hace más de diez (10) años un bien inmueble ubicado en la Diagonal 14 # 26-24 del barrio El Jardín de la ciudad de Neiva (Huila).

1. El bien inmueble del que es poseedor se encuentra en una zona de riesgo y, adicionalmente su casa se encuentra en mal estado, lo que en su opinión pone en peligro su vida y la de su familia.

1. Indica que es una persona de edad avanzada y que tanto él como su esposa se encuentran desempleados.

1. Conoce que existe una normatividad que establece como causal de exoneración de pago del impuesto predial, el que la construcción que genera la obligación tributaria se encuentre en una zona de alto riesgo, por lo que formuló una solicitud en ese sentido a la Secretaría de Hacienda Municipal de Neiva.

1. La Secretaría de Hacienda mediante la Resolución 0018 del 23 de enero del año 2009, negó la petición por él incoada por no haberse acreditado la calidad de zona de riesgo durante la vigencia fiscal anterior, de manera que en su opinión la entidad accionada no valoró como prueba una constancia expedida por la oficina de Planeación Municipal de Neiva la cual da cuenta de las fallas o riesgos de la zona que habita.

1. Sostiene que por no conocer el derecho y ser pobre absoluto, no impugnó la resolución, en la cual considera, se incurrió en una vía de hecho.

1. El accionante solicita se tutelen sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad y al debido proceso y, en consecuencia, se le ordene a la Secretaría de Hacienda Municipal de Neiva que profiera una nueva resolución aceptando la petición que ha elevado en el sentido de exonerarlo de pagar el impuesto predial unificado.

Intervención de la entidad demandada.

1. En escrito recibido por el juzgado de primera instancia, el 1º de abril del año 2009, el señor Otoniel Parra Trujillo, en su calidad de Jefe del Departamento Jurídico Municipal de la Alcaldía de Neiva, describió el traslado en los siguientes términos:

1. Plantea una serie de reflexiones jurídicas en torno a la acción de tutela, sus fines y los eventos en que procede la misma.

1. Anticipa que la acción de tutela no es procedente por cuanto el actor tenía otro mecanismo de defensa y no se demuestra cuál es el perjuicio irremediable que hace procedente la acción como mecanismo transitorio.

1. Posteriormente, relaciona la normatividad que regula la exoneración del impuesto predial unificado, para concluir que de acuerdo con el supuesto fáctico planteado por el accionante, son dos los requisitos que se deben cumplir (i) Que el bien inmueble se encuentre en zona de alto riesgo (artículo 21, parágrafo 3 Decreto 096 de abril 26 de 1996 -Estatuto Tributario Municipal-) y (ii) Que el contribuyente pruebe los hechos que encuadran dentro de la causal y se encuentre a paz y salvo con el fisco municipal (artículo 5, Decreto 096 de abril 26 de 1996 -Estatuto Tributario Municipal-).

1. El accionando considera que no existe vulneración a los derechos fundamentales del actor, dado que la normatividad que autoriza la exoneración del pago del impuesto predial unificado es inaplicable en razón a que el predio no se encuentra en zona de alto riesgo en la medida que ha sido calificado en un riesgo aparente del 80%, y adicionalmente a que el actor tiene, respecto del bien, obligaciones tributarias pendientes de pago desde el año 2002, por lo cual solicita se declare que la acción de tutela es improcedente.

De los fallos de tutela objeto de Revisión.

1. En sentencia del catorce (14) de abril de 2009, proferida por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Neiva, se declaró improcedente la acción de tutela por cuanto se estimó que no existía amenaza o vulneración de derechos fundamentales con ocasión de la negativa de exonerarlo del pago del impuesto predial.

1. Consideró el a quo que al actor se le han respetado todas las garantías dentro del trámite administrativo que inició ante la Secretaría de Hacienda Municipal de Neiva y que no es adecuado acudir a la acción de tutela para dirimir un conflicto de carácter administrativo, más aun, cuando existe prueba suficiente que demuestra que la Secretaría de Hacienda Municipal de Neiva ha cumplido con el procedimiento legal establecido y ha respetado las garantías procesales que se le deben reconocer al accionante.

1. El actor impugnó la sentencia de primera instancia al considerar que por su ingenuidad, que lo coloca en una posición de debilidad manifiesta, no acudió a la vía gubernativa. Adicionalmente manifestó que en la actualidad la posibilidad de agotar la vía gubernativa, ya no es posible, por lo tanto no existe otro medio de defensa judicial.

1. Mediante providencia del 22 de mayo de 2009, el Juez Tercero Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Neiva, confirmó el fallo inicial. Consideró el ad quem, que no se demostró la existencia del perjuicio irremediable, que la administración ni por acción ni por omisión actuó indebidamente y, que el accionante cuenta con otro medio de defensa judicial ante la jurisdicción Contencioso Administrativa.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia.

1. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991. Así como por la escogencia del caso, que hizo la Sala de Selección Número Ocho (8) del veintiuno (21) de agosto de dos mil nueve (2009).

Problema jurídico

1. Antes de establecer si en la decisión de la Secretaría de Hacienda Municipal de Neiva, que le negó el señor Gutiérrez Pérez el beneficio de exención del pago del impuesto predial unificado, vulnera los derechos fundamentales a la vida, a la igualdad y al debido proceso del actor, es necesario resolver previamente si existe un perjuicio irremediable que suponga la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio o una situación de especial protección que la habilite.

Procedencia de la acción de tutela

1. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y las normas reglamentarias, la acción de tutela procede para la protección de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública, en este caso, la Secretaría de Hacienda Municipal de Neiva.

1. En reiteradas ocasiones la Corte ha sostenido que por regla general, la tutela no procede cuando el accionante cuenta con otros medios judiciales idóneos para dirimir el conflicto que vulnera el o los derechos fundamentales. Sin embargo, también ha considerado que, en casos excepcionales, será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o en aquellos casos en

que el mecanismo judicial ordinario dispuesto para resolver estos asuntos resulte ineficaz para la protección inmediata de un derecho fundamental.

1. Igualmente, esta Corporación ha sostenido que, frente a personas que se encuentran en un estado de debilidad manifiesta, la acción de tutela procede, por cuanto es un deber constitucional protegerlas. Al respecto la Corte en sentencia T-1752 de 2000 sostuvo:

“En los casos en que esté amenazado o se haya producido una vulneración del derecho a llevar una vida digna, las personas de la tercera edad, gozan de una protección excepcional, que hace procedente la tutela, a pesar de la existencia de otros medios de defensa, cuando constituya un mecanismo necesario para prevenir la consumación de un perjuicio irremediable. Esta sub-norma constitucional, que se ha formulado como un principio de cautela, para asegurar la vigencia de los derechos de las personas que por sus condiciones físicas no se encuentran en condiciones de igualdad con la generalidad de la población, está fundamentada en el carácter prevalente que la propia axiología constitucional le otorga a la protección de los derechos fundamentales, como soporte y razón de ser del Estado social de derecho”.(resaltado fuera del texto).

1. Si bien la Corte estableció la anterior regla de procedencia excepcional de la acción de tutela, también ha sostenido que no basta con la sola afirmación de estos hechos, para que la acción de tutela resulte procedente; en efecto, es necesario que quien alega esta especial condición, demuestre la forma en que sus derechos fundamentales se ven afectados.

1. Al respecto la jurisprudencia de esta Corte ha establecido:

“En relación con los adultos mayores, a pesar de haberse señalado que son sujetos de especial protección, de acuerdo a lo estipulado en los artículo 13 y 46 de la Constitución Política por el sólo hecho de formar parte de este rango poblacional, dicha

situación no constituye por sí misma un elemento que permita acreditar un perjuicio irremediable y asegurar la procedencia de la acción de tutela.

Esta fue la posición adoptada por la Corte en la sentencia T-1316 de 2001, en la cual se señaló que, “si una persona pertenece a la tercera edad, esa sola y única circunstancia no hace necesariamente viable la tutela, a menos que se pruebe que su subsistencia o su mínimo vital pueden estar gravemente comprometidos”.

Argumento que fuera reiterado posteriormente en la sentencia T-083 de 2004, donde se indicó:

No sobra aclarar, que la condición de persona de la tercera edad no constituye por sí misma razón suficiente para definir la procedencia de la acción de tutela en estos casos. Para que el mecanismo de amparo constitucional pueda desplazar la vía judicial ordinaria o contenciosa, es también condición necesaria acreditar que el daño impetrado al solicitante afecta materialmente sus derechos fundamentales o aquellos que lo son por conexidad – como la dignidad, el mínimo vital, la salud y la subsistencia digna –, e igualmente, que darle trámite al litigio por el otro mecanismo de defensa hace temporalmente nugatorio el ejercicio y disfrute de tales derechos, haciendo mucho más gravosa la situación particular del actor.

Sobre éste punto, la Corte a través de la sentencia T-996A de 2005, hizo especial énfasis en los elementos relevantes para predicar la existencia de un perjuicio irremediable en cabeza de una persona de la tercera edad. Al respecto se dijo:

Por esta razón, en aquellos casos en que se comprometan aparentemente derechos fundamentales de los adultos mayores y se alegue la existencia de un perjuicio irremediable, se deben tomar en consideración algunos de los siguientes elementos relevantes:“(i) La edad para ser considerado sujeto de especial de protección; (ii) La condición física, económica o mental; (iii) El grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital”; (iv) La existencia previa del derecho y la acreditación por parte del interesado de la presunta afectación”. Respecto de este punto y conforme con la jurisprudencia constitucional, si quien alega la vulneración de sus derechos “no acredita, al menos sumariamente, la grave afectación de su mínimo vital o de su derecho a la vida digna (...) la tutela no será la vía adecuada para

demandar el cumplimiento de sus pretensiones”. (v) El despliegue de cierta actividad administrativa y procesal tendiente a obtener la protección de sus derechos” y, (vi) que el alcance del otro mecanismo de defensa judicial previsto, si es del caso, no contribuya a hacer “temporalmente nugatorio el ejercicio y disfrute de los derechos del actor, haciendo mucho más gravosa su situación particular”.

En consecuencia, la condición de persona de la tercera edad no constituye por sí misma razón suficiente para definir la procedencia de la acción de tutela en estos casos. Así, para que el mecanismo de amparo constitucional pueda desplazar la vía judicial ordinaria o contenciosa, es condición necesaria acreditar que el daño impetrado al solicitante, afecta materialmente sus derechos fundamentales o aquellos que lo son por conexidad - como la dignidad, el mínimo vital y la subsistencia digna-, e igualmente, que darle trámite al litigio por el otro mecanismo de defensa hace temporalmente nugatorio el ejercicio y disfrute de tales derechos, haciendo mucho más gravosa la situación particular del actor.”¹

1. En el caso en estudio, si bien el accionante declara su condición de ser persona de edad avanzada y no contar con recursos económicos, no aporta prueba de dicha afirmación, ni ningún tipo de documento que demuestre dicha condición especial. De lo anterior, se desprende que no se tiene certeza de la condición del accionante, ya que en el expediente no aparece copia de la cédula de ciudadanía, ni prueba de la especial situación económica por la que afirma estar atravesando, y tampoco demuestra que la no exoneración del pago del impuesto predial le cause un perjuicio irremediable.

1. Debe por demás afirmarse, que el pago del impuesto que aparentemente el actor debe y que está amparado por la presunción de legalidad del acto administrativo que lo reclama, no es de por sí elemento para constituir la afectación al mínimo vital. Aceptar una tal posición, a más de violentar el principio de igualdad frente a todos los demás contribuyentes, generaría una cultura de no pago, a todas luces insostenible en un estado democrático.

1. Ahora bien, en el presente caso el actor pudo acudir a otro mecanismo de defensa judicial ante la inexistencia de una amenaza o perjuicio irremediable, razón por la cual se entrará a resolver si dicho mecanismo resulta eficaz.

1. Respecto de la eficiencia del medio de defensa judicial ordinario, es necesario indicar que el actor no acudió a la vía gubernativa, manifestando que no lo hizo por no tener recursos económicos y por desconocer el derecho. Siendo esto así, el actor hubiera podido acudir ante la administración municipal para que se lo instruyera en la forma y manera en que podía actuar para atacar la resolución, sin perjuicio de que una manifestación de absoluta pobreza casi con seguridad habría generado la protección del amparo de pobreza, figura jurídica consagrada en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y en el Código de Procedimiento Civil, pero que se extiende a otras ramas, entre ellas, las actuaciones administrativas, con lo cual lo que se evidencia es una clara intención de utilizar la acción de tutela para obtener una decisión que debe ser proferida por una autoridad judicial en el marco de un proceso judicial, que no es el de la tutela.

1. En este orden, el actor bien puede acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa con el fin de obtener de ella pronunciamientos oportunos y temporales, tales como la suspensión provisional de los actos administrativos que se demanden, si es que a ello hay lugar.

1. El actor, en su escrito de impugnación, alega que ya no es posible agotar la vía gubernativa y por lo tanto el argumento esgrimido por el a quo según el cual no procede la acción de tutela por contar con otro medio de defensa judicial, no resulta válido. Al respecto, encuentra la Sala que el accionante está utilizando la acción de tutela para revivir los términos procesales vencidos; utilización ajena a los fines esenciales de esta acción y que resultan antijurídicos².

1. Por lo anterior encuentra la Sala que es infundado el argumento expuesto por el demandante según el cual no existe un mecanismo judicial de defensa adecuado, pues a todas luces sí existe y es perfectamente aplicable al caso subexamine.

Violación al Debido Proceso.

1. Finalmente, debe la Sala ocuparse de la alegada violación al derecho fundamental al debido proceso. El accionante alega que la Administración Municipal vulneró su derecho al debido proceso, puesto que al momento de proferir la resolución 0018 de 23 de enero de 2009, no valoró la certificación expedida por la Oficina de Planeación Municipal que da cuenta de la zona de alto riesgo del bien en el que él habita.

1. Por derecho al debido proceso administrativo ha entendido esta Corporación que el mismo busca “garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los Tribunales Contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica, afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado y asegurar los derechos de los gobernados.”³

1. En un pronunciamiento anterior⁴ la Corte señaló que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Es pues este un mandato inexcusable que no pueden desatender las dependencias del Estado en sus distintos niveles de jerarquía, tanto en el sector central como en el descentralizado y en todas las ramas del poder público y organismos de control respecto de las actuaciones de sus correspondientes órbitas de competencia, so pena de incurrir en flagrante violación de la preceptiva constitucional y en ostensible abuso de sus atribuciones en detrimento de los derechos constitucionales fundamentales, ocasionando la nulidad de las decisiones adoptadas en contradicción o violación de los preceptos superiores.

1. Es necesario indicar que el argumento del actor según el cual la Secretaría de Hacienda de Neiva le vulneró el derecho al debido proceso no resulta válido por dos razones:

1. En primer lugar, basta una simple lectura del contenido de la resolución 0018 de enero de 2009 proferida por la Secretaría de Hacienda Municipal de Neiva, para darse cuenta que en ella se hace expresa referencia a la constancia expedida por la Oficina de Planeación Municipal⁵, así como también hace referencia a la normatividad municipal aplicable al caso, esto es, los artículos del Estatuto Tributario Municipal referentes al impuesto predial, a las causales de exoneración del pago del mismo, así como los requisitos generales que deben acreditarse para ser titular de dicho beneficio. Teniendo presente estas circunstancias se puede afirmar que en la Resolución 0018 de 2009 la Secretaria de Hacienda de Neiva se pronunció, en principio, de acuerdo con lo preceptuado en la ley.

1. En segundo lugar, al actor se le garantizaron todos los mecanismos de defensa, puesto que el artículo tercero de la Resolución en cuestión se estableció que contra la misma proceden los recursos de reposición y en subsidio el de apelación, los cuales no utilizó y que ahora pretende revivir a través de la presente acción, lo cual como ya se advirtió constituye un uso indebido del amparo constitucional.

1. Toda vez que uno de los fenómenos de vía de hecho es la omisión en la valoración de las pruebas allegadas al trámite del que se trate, vale la pena insistir en que la certificación de la oficina de Planeación Municipal, fue tomada en cuenta por la Secretaría de Hacienda de Neiva para verificar si el actor cumplía o no con los requisitos establecidos para conceder la exoneración del pago del impuesto predial unificado. Del análisis realizado por la Secretaria se pudo constatar que no aparece

acreditado uno de los requisitos exigidos, esto es, estar al día con el fisco municipal, pues desde el año 2002 el accionante entró en mora en el pago del impuesto predial⁶.

1. Respecto al otro requisito, esto es, que el bien inmueble se encuentre ubicado en zona de alto riesgo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, parágrafo 3 Decreto 096 de abril 26 de 1996 -Estatuto Tributario Municipal de Neiva, considera esta Sala que la afirmación realizada por el Jefe del Departamento Jurídico Municipal de la Alcaldía de Neiva, en su escrito de contestación a la presente acción, según la cual el predio del actor está ubicado en un 80% en zona de riesgo aparente⁷, carece de veracidad, toda vez que la Certificación de Riesgos de la Oficina de Planeación Municipal de Neiva claramente establece que el inmueble propiedad del actor se encuentra ubicado en un 80% en zona de alto riesgo por erosión y un 20% sin riesgo aparente⁸.

1. Siendo esto así, no se puede calificar como vía de hecho una resolución que cumple con los requisitos formales y sustanciales que rodean su expedición y que se presume legal, mas cuando, se insiste, no se acudió en su momento a los mecanismos idóneos para atacarla y ahora, no se quiere acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero: DECLARAR IMPROCEDENTE, por las razones expuestas la acción de tutela y, en consecuencia, CONFIRMAR las sentencias proferidas por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Neiva y el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Neiva.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado Ponente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

1 Sentencia T-472 de 2008.

2 Al respecto ver entre otras las sentencias T-1134 de 2005 y T-017 de 2009

3 Sentencia T-431 de 2005.

4 Al respecto véase la sentencia T-201 de 1993.

5 En efecto, en la Resolución 0018 del 23 de enero de 2009 de la Secretaria de Hacienda Municipal de Neiva, visible a folio 6 del expediente se puede leer: “Revisado el caso concreto se aprecia que la certificación de amenazas expedida el día 16 de Diciembre de 2008, por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal firmada por la ingeniera NELLY VEGA CABRERA, Profesional Especializada, en la cual aparece que el predio objeto de estudio se encuentra catalogado como 80% Riesgo Alto y 20% Riesgo Aparente ...”

6 En folio 5 del expediente consta copia del Recibo Oficial de Pago del Impuesto Predial Unificado, expedido por la Secretaria de Hacienda del Municipio de Neiva, donde se evidencia que el bien inmueble ubicado en la Diagonal 14 # 26-24, debe cancelar por concepto del impuesto predial, la suma de tres millones doscientos setenta mil cuatrocientos veintiséis pesos moneda corriente (\$3.270.426), equivalente a las

vigencias de los años 2002 a 2009.

7 Expediente folio 24.

8 Expediente folio 8.