

Sentencia T-981/04

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Carácter excepcional

La procedencia de este amparo se encuentra condicionada a la previa utilización por el accionante de los medios de defensa previstos en el ordenamiento jurídico. Como mecanismo residual y subsidiario, la acción de tutela no puede reemplazar las figuras procesales destinadas a obtener la satisfacción de sus derechos, ni puede subsanar la incuria o negligencia de las partes en hacer uso de ellas de la manera y dentro de los términos previstos legalmente para ello.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por no haber presentado oportunamente el recurso extraordinario de súplica

A través del recurso extraordinario de súplica previsto en el artículo 194 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, es procedente la revisión de las sentencias proferidas por cualquiera de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, por la presunta violación directa de normas sustanciales a causa de la aplicación indebida, la falta de aplicación o la interpretación errónea de las mismas. conforme a la jurisprudencia constitucional anteriormente señalada, se tiene que la acción de tutela no procede contra una sentencia proferida por una Sección o Subsección del Consejo de Estado, cuando la acusación esgrimida ha podido ser planteada y revisada por la Sala Plena del Consejo de Estado a través del recurso extraordinario de súplica.

Referencia: expediente T-905928

Accionante: Empresa de Licores de Cundinamarca.

Demandado: Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y Distrito Capital de Bogotá.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., ocho (8) de octubre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en primera instancia, y por la Sección Primera de esa misma Corporación, en segunda instancia, dentro de la acción instaurada por la Empresa de Licores de Cundinamarca contra la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y el Distrito Capital de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes

1.1. A través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la Empresa de Licores de Cundinamarca demandó al Distrito Capital de Bogotá, solicitando la declaratoria de nulidad de las Resoluciones números 040 de febrero 27 de 1998 y 074 de marzo 31 de 1999, y de la Liquidación Oficial de Revisión número 071 de octubre 22 de 1999, junto con el consecuente restablecimiento de los derechos.

1.2. Mediante sentencia del 25 de julio de 2002, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de los actos administrativos demandados y ordenó al Tesoro Distrital la devolución de la suma de \$679'500.000, más los intereses de mora a que hubiera lugar.

1.3. En grado jurisdiccional de consulta, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó la sentencia, denegando las súplicas de la demanda. Contrario a lo expuesto por el a-quo, la sección demandada consideró que, según

la normatividad vigente antes de la entrada en vigencia de la Ley 223 de 1995, la Empresa de Licores de Cundinamarca sí era sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio. Así mismo argumentó que el hecho de que la empresa desarrolle una actividad sujeta a arbitrio rentístico, no le impedía al Distrito gravarla con dicho impuesto. Por consiguiente, determinó que la empresa accionante efectivamente había incurrido en la extemporaneidad sancionada, por no haber presentado las declaraciones correspondientes a los años gravables 1991 a 1995.

2. Fundamentos de la acción y pretensiones

La empresa accionante solicita se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia, los cuales considera le fueron vulnerados por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al incurrir en defectos fácticos y sustantivos constitutivos de vías de hecho.

A su juicio, la sección demandada incurrió en un defecto fáctico por desconocer lo previsto en los artículos 336 y 362 de la Constitución, pues no tuvo en consideración su naturaleza jurídica de empresa industrial y comercial del Estado, dedicada a una actividad sujeta a arbitrio rentístico. Sostiene que, si bien pareciera que desarrolla una actividad industrial, la producción de licores constituye un monopolio en los términos del artículo 336 de la Constitución. En esta medida, su fin económico no es la obtención de lucro sino el abastecimiento de necesidades colectivas, pues sus rentas se encuentran destinadas constitucionalmente a la prestación de los servicios de salud y educación.

Por otro lado, argumenta que la sección demandada incurrió en una vía de hecho por defecto sustantivo, al inaplicar el verdadero alcance del artículo 69 de la Ley 14 de 1983.¹ A su juicio, dicho artículo reglamenta integralmente la materia, señalando de manera taxativa los impuestos que se encuentran vigentes para las empresas productoras de licores: "(...) así, el impuesto a las ventas, el impuesto al fomento del deporte, y a las cervezas las grava con el impuesto de industria y comercio, por lo que debe concluirse que a los licores, a los vinos y a los aperitivos y similares los excluyó del gravamen del impuesto de industria y comercio."

En consecuencia, reitera que la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo

del Consejo de Estado incurrió en las vías de hecho alegadas, debiendo haber sido confirmado el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

3. Oposición a la demanda de tutela

El Consejero de Estado, Juan Angel Palacio Hincapié, se opuso a las pretensiones de la acción de tutela, manifestando que en la parte considerativa del fallo controvertido de expusieron y analizaron ampliamente todos los argumentos fácticos y normativos para sustentar jurídicamente la razón por la cual la Empresa de Licores de Cundinamarca sí era sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio durante los períodos gravables 1991 a 1995. No siendo la acción de tutela el medio judicial idóneo para discutir en tercera instancia los asuntos objeto de análisis, solicita se deniegue la protección impetrada.

Los demás magistrados de la Sección Cuarta del Consejo de Estado y el Distrito Capital de Bogotá guardaron silencio, a pesar de haber sido notificados de la iniciación del proceso de amparo constitucional.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera instancia

Mediante Sentencia del veintidós (22) de enero de 2004, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó el amparo solicitado, sosteniendo la improcedencia de la acción de tutela cuando mediante su uso se busca acceder a una nueva instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Advierte que, un análisis de las pretensiones formuladas permite concluir que la verdadera intención del demandante es la revisión de la decisión proferida por el juez contencioso en ejercicio de su autonomía e independencia funcional. Por lo que, no siendo este el instrumento judicial adecuado e idóneo para impugnar las providencias judiciales, denegó por improcedente el amparo solicitado.

2. Impugnación

El accionante impugnó la decisión del a-quo, reiterando el argumento según el cual no es posible gravar con el impuesto de industria y comercio a las empresas oficiales productoras

de licores. Agregó que es competencia exclusiva de las asambleas departamentales gravar y regular dicho monopolio, por lo que el Distrito no puede ser sujeto activo de la citada carga tributaria.

Por su parte, el Gerente de la Empresa de Licores de Cundinamarca allegó al proceso copia de la sentencia C-1040 de 2003. En este fallo se declararon inexecutable varias expresiones contenidas en el artículo 11 de la Ley 788 de 2002, aduciendo que resulta contrario al artículo 48 Superior, gravar con el impuesto de industria y comercio un porcentaje de la Unidad de Pago Por Capitación, "ya que se estaría permitiendo que los recursos de la seguridad social se destinen hacia fines distintos a la prestación del servicio de la seguridad social en salud."

3. Segunda instancia

Mediante Sentencia del primero (1º) de abril de 2004, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, confirmó el fallo de instancia, respaldando los argumentos del a-quo. Resaltó, además, que en el fallo que culminó con el proceso contencioso se realizó un análisis sistemático de los artículos 336 y 362 Superiores; 32, 34, 38, 39, 40, 61 y 67 de la Ley 14 de 1983; 5º del Acuerdo 21 de 1983 y 214 de la Ley 223 de 1995, habiendo sido interpretado con detenimiento el artículo 69 de la Ley 14 de 1983 que, según la empresa accionante, fue omitido del razonamiento jurídico. Consideró que el hecho de que la interpretación dada a la normatividad anterior no coincida con la posición de la demanda, de manera alguna implica la configuración de una vía de hecho, ni hace procedente la revisión del proceso contencioso en sede de tutela.

Finalmente señaló que el ordenamiento jurídico prevé el recurso extraordinario de súplica, precisamente como mecanismo judicial para plantear ante la Sala Plena del Consejo de Estado aquellas pretensiones que fueron esgrimidas en sede de tutela.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte

Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia.

2. Problema Jurídico

Conforme a la situación fáctica planteada y a las decisiones judiciales de instancia, la Corte debe establecer si la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado incurrió en una vía de hecho, al revocar la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca, en la que se había determinado que la Empresa de Licores de dicho departamento no era sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio durante los años gravables 1991 a 1995. Los defectos que presuntamente constituyen la vía de hecho alegada, guardan relación con la indebida interpretación y aplicación de la normatividad referente a los sujetos pasivo y activo de este impuesto territorial.

Sin embargo, previo al análisis de fondo acerca de la presunta vía de hecho, resulta indispensable verificar si existen en el ordenamiento jurídico otros medios de defensa judicial para procurar la protección de los derechos fundamentales invocados, ya que se trata de un presupuesto básico para la procedencia de la acción de tutela contra sentencias judiciales.

3. La acción de tutela contra sentencias judiciales

Sin embargo, además de exigir su evidente contrariedad con el ordenamiento jurídico, esta Corporación ha requerido que la irregularidad conlleve el desconocimiento de garantías procesales, que impida el acceso a la administración de justicia o que vulnere de manera grave e inminente otros derechos básicos de las personas.

La jurisprudencia constitucional también ha sido enfática en que la controversia en sede de tutela de las providencias judiciales no puede convertirse en un recurso o en una instancia adicional.³ El principio de independencia judicial contenido en los artículos 228 y 230 de la Constitución, impide que el juez constitucional adelante un control de legalidad sobre el procedimiento judicial, por lo que su competencia se encuentra limitada exclusivamente a los conflictos de rango constitucional que surjan de la actividad judicial.

Así mismo, la procedencia de este amparo se encuentra condicionada a la previa utilización

por el accionante de los medios de defensa previstos en el ordenamiento jurídico.⁴ Como mecanismo residual y subsidiario, la acción de tutela no puede remplazar las figuras procesales destinadas a obtener la satisfacción de sus derechos, ni puede subsanar la incuria o negligencia de las partes en hacer uso de ellas de la manera y dentro de los términos previstos legalmente para ello. En efecto, al respecto esta Corporación ha dicho que:

“(...) si existiendo el medio judicial, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que su acción caduque, no podrá más tarde apelar a la acción de tutela para exigir el reconocimiento o respeto de un derecho suyo. En este caso, tampoco la acción de tutela podría hacerse valer como mecanismo transitorio, pues esta modalidad procesal se subordina a un medio judicial ordinario que sirva de cauce para resolver de manera definitiva el agravio o lesión constitucional”. (Sentencia SU-111 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

De esta manera, si la parte afectada no ejerce las acciones o los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico para salvaguardar los derechos amenazados o vulnerados, el mecanismo de amparo no tiene la virtualidad de revivir los términos vencidos ni se convierte en un recurso adicional o supletorio de las instancias previstas en cada jurisdicción. Así las cosas, en la medida en que existan otros medios de defensa judicial para proveer la protección solicitada, éstos prevalecerán sobre el mecanismo residual y subsidiario de amparo constitucional, pues como ha dicho la Sala Plena de esta Corporación:

“La protección de los derechos constitucionales no es un asunto reservado a la tutela. El ordenamiento jurídico en su integridad debe respetar los derechos constitucionales (C.P. art. 4) y todas las herramientas judiciales dispuestas por el legislador deben permitir su protección (C.P. art. 2).” (Sentencia SU-544 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

Por todo lo anterior, y frente a cada caso en concreto, resulta indispensable analizar si el ordenamiento jurídico tiene previstos otros medios de defensa judicial para la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o amenazados, y si los mismos son lo suficientemente idóneos y eficaces para otorgar una protección integral. Para su procedencia, será necesario, también, que el afectado haya ejercido los medios procesales establecidos en el ordenamiento jurídico para la defensa de sus derechos.

4. El recurso extraordinario de súplica

A través del recurso extraordinario de súplica previsto en el artículo 194 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 19985, es procedente la revisión de las sentencias proferidas por cualquiera de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, por la presunta violación directa de normas sustanciales a causa de la aplicación indebida, la falta de aplicación o la interpretación errónea de las mismas.

El Consejo de Estado ha precisado de la siguiente manera los conceptos de “violación directa” y “normas sustanciales” que comprenden las causales que dan lugar a la presentación del recurso extraordinario de súplica:

“Ha de tratarse, entonces, de violación directa, que es la infracción que no resulta de errores, de hecho o de derecho, en la apreciación de las pruebas; cuando ello ocurre, es decir, cuando la infracción resulta de la errónea apreciación de las pruebas, la violación es indirecta.

También ha de tratarse de normas sustanciales, que son, dicho de manera muy general, aquellas que otorgan derechos o imponen obligaciones, por oposición a las normas procesales, que son las que establecen los procedimientos para hacer valer o exigir el cumplimiento de esos derechos y obligaciones.

Se viola la norma sustancial por falta de aplicación cuando no se la aplica, por cualquier causa, al caso que regula; por aplicación indebida, cuando, no obstante haber sido entendida rectamente, se la aplica a hechos que no regula; y por interpretación errónea, cuando, siendo la que corresponde al caso, se la entiende equivocadamente y así se la aplica.” (Sentencia S-231 de 27 de noviembre de 2000, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Mario Alario Méndez).

Precisamente en la sentencia T-1169 de 2001, esta misma Sala de Revisión declaró improcedente el recurso de amparo presentado por el accionante, por no haber interpuesto en su debido momento el recurso extraordinario de súplica, teniendo en consideración que la controversia en sede de tutela versaba acerca del desconocimiento de normas sustanciales. En dicha ocasión se expresó:

“Así las cosas, sólo en la medida en que se hubiera ejercido el recurso extraordinario de súplica, con la consecuencia de no haber sido admitido o de haber sido denegado, le era

viable al actor acudir a la acción de tutela como mecanismo expedito para proteger los derechos presuntamente afectados por la sentencia impugnada. Que, en gracia de discusión, éste último se haya abstenido de ejercer dicho recurso en el término establecido por la ley - dentro de los 20 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia impugnada (C.C.A art. 194)-, es irrelevante para efectos de optar por la improcedencia de la presente acción pues, como quedó explicado en el punto anterior, la acción de amparo no constituye un mecanismo de defensa judicial alternativo, adicional, supletorio o complementario de aquellos establecidos especialmente por la ley para revisar las decisiones judiciales, ni su objetivo se centra en revivir los términos judiciales y cohonestar con la desidia, negligencia, descuido o impericia de los sujetos procesales y, particularmente, de sus apoderados al momento de hacer uso oportuno de los medios de impugnación o de actuar en defensa de los intereses de sus poderdantes.” (Sentencia T-1169 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil)

En conclusión, y conforme a la jurisprudencia constitucional anteriormente señalada, se tiene que la acción de tutela no procede contra una sentencia proferida por una Sección o Subsección del Consejo de Estado, cuando la acusación esgrimida ha podido ser planteada y revisada por la Sala Plena del Consejo de Estado a través del recurso extraordinario de súplica.

5. Caso concreto

Teniendo en consideración que el accionante le imputa a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el haber incurrido en una vía de hecho por haber interpretado erróneamente el contenido del artículo 69 de la Ley 14 de 1983, para esta Sala de Revisión es incuestionable que el actor debió haber acudido al recurso extraordinario de súplica para cuestionar el fallo.

En efecto, los motivos de censura hacen referencia al alcance dado por la Sección demandada a la normatividad que, antes de la Ley 223 de 1995, determinaba los sujetos pasivos regula el impuesto de industria y comercio. En particular, cuestiona que las empresas industriales y comerciales del Estado dedicadas a la producción de licores se entiendan gravadas a pesar de que ejercen una actividad sujeta a arbitrio rentístico.

Siendo que la empresa accionante considera evidente que el artículo 69 de la Ley 14 de 1983 excluye el impuesto de industria y comercio de aquellos gravámenes que pueden ser

impuestos a las empresas oficiales de licores, era el recurso extraordinario de súplica -y no la acción de tutela- el medio de defensa judicial procedente para cuestionar la violación directa de esta norma sustancial. No es posible recurrir a la jurisdicción constitucional para suplir la competencia que para estos efectos le fue otorgada a la Sala Plena del Consejo de Estado, así como tampoco para remediar la omisión en acudir a los mecanismos instituidos por la ley para proteger los derechos fundamentales.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, esta Sala de Revisión confirmará los fallos de instancia que negaron la protección constitucional invocada por el actor.

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR los fallos de tutela proferidos en primera instancia por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y en segunda instancia por la Sección Primera de esa misma Corporación, dentro de la acción de tutela promovida por la Empresa de Licores de Cundinamarca contra la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y el Distrito Capital de Bogotá.

SEGUNDO.- DÉSE cumplimiento a lo previsto por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente de la Sala

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

1 Ley 14 de 1983, artículo 69: “Quedan vigentes las normas sobre el impuesto a las ventas aplicables a los licores, vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares y aquellas relativas a la cesión de este impuesto, así como el gravamen de fomento para el deporte de que trata el literal b) del artículo 2º de la Ley 47 de 1968 y todas las normas relacionadas con el impuesto a las cervezas, excepto la prohibición de gravar la industria y el comercio cerveceros con el impuesto de industria y comercio.”

2 T-492 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; SU-429 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-1169 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

3 SU-429 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 T-469 de 2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis; SU-061 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-108 de 2003, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

5 Código Contencioso Administrativo, artículo 194. “Del recurso extraordinario de súplica. El recurso extraordinario de súplica, procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado. Es causal del recurso extraordinario de súplica la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas. Los miembros de la Sección o Subsección falladora estarán excluidos de la decisión, pero podrán ser oídos si la Sala así lo determina.

En el escrito que contenga el recurso se indicará en forma precisa la norma o normas sustanciales infringidas y los motivos de la infracción; y deberá interponerse dentro de los veinte (20) días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia impugnada, ante la Sección o Subsección falladora que lo concederá o rechazará. (...)”