

C-200-94

Sentencia No. C-200/94

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

REF: Demanda No. D-427

Norma acusada: Artículo 107 (parcial) de la Ley 6a. de 1992.

Actora: Paulina Rico Rodríguez.

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veintiuno (21) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Paulina Rico Rodríguez presentó demanda de inconstitucionalidad contra el Parágrafo del artículo 107 de la Ley 6a. de 1992, la cual fue radicada con el número D-427.

1. De la norma objeto de revisión

El Parágrafo del artículo 107 de la Ley 6a. de 1992 preceptúa lo siguiente:

PARAGRAFO. Dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, todas las personas o entidades que tengan cualquier tipo de prestación, derecho, reclamo, acción o participación frente al Fondo Rotatorio de Aduanas, derivados de acciones de aprehensión, decomiso, almacenamiento, enajenación de mercancías, así como de las demás acciones derivadas del ejercicio de las funciones de su competencia, deberán presentar personalmente ante el jefe de la Oficina Regional de Aduana respectiva, memorial escrito en el que conste el valor de la pretensión, derecho, reclamo, acción o participación así como la cuantía de las indemnizaciones y demás valores a que tengan derecho, indicando los fundamentos de hecho y de derecho de las mismas.

Durante el lapso señalado en el inciso anterior, se entienden suspendidos los procesos y acciones de cualquier naturaleza que se hayan instaurado contra el Fondo Rotatorio de Aduanas, y no se podrán instaurar nuevos procesos.

Las pretensiones, derechos, reclamos, acciones o participaciones que no se presentaren en la forma prevista en este artículo, se entenderán caducados, desistidos o prescritos, según el caso, y sobre los mismos no se podrá proseguir o iniciar proceso alguno..

2. De los argumentos de la demanda.

La actora considera infringidos el derecho a la igualdad (artículo 13 de la Carta), el derecho al trabajo (artículo 25), el debido proceso (artículo 29 ibídem), la prohibición de confiscación (artículo 34 ibídem), el derecho a la propiedad (artículo 58 ibídem), el principio de la buena fe (artículo 83 ibídem), el ejercicio libre de un derecho o actividad (artículo 84 ibídem), la responsabilidad del Estado (artículo 90 ibídem), la función legisladora de reformar códigos (artículo 150-2 ibídem), la coherencia de un proyecto de Ley (artículo 158 ibídem), la función administrativa al servicio de los intereses generales (artículo 209 ibídem), la administración de justicia como función pública (artículo 228 ibídem) y la jurisdicción constitucional (artículos 239 a 245 ibídem), basada en los argumentos:

a) Violación del derecho a la igualdad. La ciudadana Rico Rodríguez entendió que la norma acusada “no promueve las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, sino que crea intereses de privilegio para unos, en tanto despoja de sus derechos a otros, por simples requisitos de forma y oportunidad, no previstos en Leyes preexistentes (3 meses para presentar un escrito, repetitivo, por ejemplo de una demanda debidamente incoada con

anterioridad)”.

b) Violación del derecho al trabajo. La accionante manifestó que “mediante un requisito formal, temporal (tres meses para un escrito), se desconoce un derecho, que corresponde de manera general a un trabajo ejecutado y que debe ser debidamente remunerado o pagado”.

c) Violación del debido proceso. Al respecto la actora afirmó que “el debido proceso es infringido gravemente por el parágrafo atacado, ya que establece, primero una suspensión de procesos por tres (3) meses, no prevista en las respectivas codificaciones, y, luego, en el evento de no cumplirse con tan arbitraria exigencia, declarar para los procesos en curso que estos o han sido desistidos o sus acciones se consideran caducadas o prescritas. Se vulnera así, severamente, por el parágrafo que tacho de constitucional, la disposición de la Carta, según la cual: ‘NADIE podrá ser juzgado sino con arreglo a Leyes preexistentes y con observancia de la plenitud de las formas de cada juicio ...’”.

d) Violación de la prohibición de confiscación. La Sra. Rico Rodríguez se preguntó si “cuando el Fondo Rotatorio de Aduana se apropia ilegítimamente de lo que debe a terceros, por el expediente, bastante simple, de que se haya pasado un término superior a tres (3) meses sin pasar un escrito de reclamo, no está, en verdad y en el fondo, ejercitando una real confiscación?”.

e) Violación del derecho a la propiedad. La demandante explicó que “el parágrafo criticado se lleva de calle derechos de propiedad, habidos con justo título, mediante el artilugio de establecer un limitado término de tres (3) meses para su ejercicio; aún bajo el evento de haber formulado demanda anterior, y de venir tramitándola procesalmente, ante jurisdicciones competentes”.

f) Violación del principio de la buena fe. La ciudadana Paulina Rico Rodríguez aseveró que “el parágrafo otorga al Fondo Rotatorio de Aduna, una verdadera patente de corso, para desconocer obligaciones a su cargo, que ya se le han, incluso, demandado judicialmente recabando un escrito de repetición de las mismas con una limitadísima obligación temporal de su ejercicio por tres meses apenas, vencida la cual se considera liberado de la obligación respectiva, sin haberla solucionado o satisfecho. Es decir sin respeto alguno práctico y concreto hacia la noción de buena fe”.

g) Violación del ejercicio libre de un derecho o actividad. La actora señaló que el artículo 84 de la Carta se encuentra infringido por la norma en revisión “en cuanto éste dispone: ‘cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer no exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.’ (he subrayado). Y pregunto: acaso el desistimiento, la prescripción y la caducidad, no eran instituciones jurídicas existentes, generales, planteadas por los códigos y reglamentadas por ellos, para que venga a establecerse una exigencia nueva, aparentemente formal, de escaso lapso posible de ejercicio, pero tremenda en sus efectos, por cuanto al no ejercerla extemporáneamente, le otorga al Fondo Rotatorio de Aduana el extravagante privilegio de dar por caducada, prescrita o desistida una acción, un proceso, una demanda de indemnización?. Y no sucede otro tanto, similarmente grave, con lo referente a la ‘SUSPENSION’ de los procesos en curso, por tres meses, sin que tal proceder esté previsto en las codificaciones oponibles y exigibles a los simples ciudadanos? Será en adelante, de prosperar tan extrañas tesis y disposiciones, un fácil recurso para las entidades públicas, hacerse dictar normas ad-hoc, que vengan a redimir sus deudas y obligaciones”.

h) Violación de la responsabilidad patrimonial del Estado. La impugnante opinó que la responsabilidad estatal “queda desvirtuada por el parágrafo agravante, en cuanto con el solo hecho de que transcurran tres meses sin que pase un escrito de reclamo, el daño antijurídico causado y su condigno reconocimiento patrimonial quedarían lavados y como inexistentes”.

i) Violación de la función legisladora de reformar códigos. La ciudadana promotora de la acción precisó que se presenta la mencionada infracción constitucional por que “la función legisladora de reformar códigos debe ser ejercida por el Congreso (y el Gobierno) en forma seria, ponderada, reflexiva y serena, que evite dañar al ciudadano por ‘proteger’ ‘intereses’ del propio Estado y dar asaltos a través de artilugios diferentes. Las Leyes reformatorias de los códigos, deben ser Leyes ad-hoc, indicadas como tales y no ‘micos’ colgados a otros tipos de normaciones o estatutos legales. En esta materia debe haber una auténtica ‘lealtad legislativa’ con la Nación, con el pueblo, con la ciudadanía, con los contribuyentes”.

j) Violación de la unidad de materia de la Ley. La Sra. Rico Rodríguez indicó que “no parece plausible ... que en el parágrafo acusado, se legisle sobre caducidad, prescripción, desistimiento, suspensión (de procesos), indemnizaciones, etc., cuando no se trata de una

Ley reformadora de los códigos vigentes, administrativo, de procedimientos laboral y civil, del código civil, etc.”.

k) Violación de la función administrativa al servicio de los intereses generales. La accionante alegó que “la función administrativa debe estar al servicio de los intereses generales y no en la búsqueda permanente de cómo perjudicar y lesionar grave e injustamente los intereses de los particulares”.

l) Violación de la administración de justicia como función pública. La actora adujo que “la administración de justicia es función pública, y por ende, no puede estar al servicio subalterno de entes públicos en pleno decaimiento patrimonial e institucional”.

m) Violación de la jurisdicción constitucional. La impugnante observó que la norma acusada conculca los artículos 239 y siguientes de la Carta, “en cuanto organiza la Honorable Corte Constitucional y le asigna funciones de aplicación al sub-examine, en armonía con el artículo 4º que señala que la Constitución Nacional es norma de normas y por ende superior a la Ley. Siendo, además, cierto, el principio de que no hay oposición posible, en nuestro régimen de derecho, entre una norma de inferior jerarquía, en este caso concreto la norma legal impugnada, frente a las disposiciones constitucionales que vengo invocando. Así mismo la Honorable corte Constitucional tiene al tenor del artículo 241, ibídem, la guarda suprema de nuestros preceptos constitucionales”.

3. Del intervención gubernamental.

3.1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

El Ministerio implementa el mismo método de exposición de los argumentos que utilizó la actora, así:

a) Violación del derecho a la igualdad. El Ministerio manifestó que “la norma impugnada se contrae a dar cumplimiento a la directiva constitucional, pues su contenido está encaminado a coordinar de una forma racional el adecuado cumplimiento de las obligaciones a cargo del FONDO. En efecto, solo mediante la definición previa de las funciones y procedimientos que

deben surtirse en una entidad estatal se puede asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Así, reglamentar el ejercicio de los derechos no puede tomarse como un atentado a la libertad de las personas”.

b) Violación del derecho al trabajo. el Ministerio de Hacienda entendió que “el parágrafo del artículo 107 de la Ley 6a. de 1992 no riñe con el precepto constitucional, porque el trámite que en él se impone no limita o impide el acceso de los particulares a un trabajo digno y justo, tampoco los exime de la obligación de ejercerlo. En realidad, la norma define una actuación de corte procedural para hacer efectivas las reclamaciones pendientes a cargo del FONDO pero de ninguna manera impide el ejercicio del derecho al trabajo o el cumplimiento de éste como obligación”.

c) Violación del debido proceso. El Ministerio afirmó que “la norma acusada no alteró el régimen procesal de los juicios en curso adelantados frente al FONDO, salvo en lo atinente a la suspensión de los mismos, evento en el cual únicamente se interrumpe el trámite de los procesos durante un término específico, sin que en ningún momento se altere el régimen procesal de los juicios que se adelantan contra la entidad demandada y en caso que así fuera su limitación está en el respeto de las formas que garantizan el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, de manera que el sujeto procesal puede ejercer cada una de las atribuciones que en calidad de tal se le conceden, verbi gratia, interponer recursos o memoriales de oposición”.

Añade el Ministerio que “no hay un ataque al debido proceso al imponerse a los interesados una obligación, máxime si las consecuencias de la omisión en el cumplimiento de la obligación obedecen a una abstención de los interesados; se trata, pues, de verificar el cumplimiento de unos determinados requisitos procesales sin que se afecte un derecho fundamental, pues las obligaciones procesales que se imponen se ciñen a la Carta Constitucional y son razonables y justas, por lo tanto la norma que se juzga se encuentra acorde con la Constitución”.

d) Violación de los derechos adquiridos y de la prohibición de confiscación. El Ministerio expresó que “el requisito formal de presentar la reclamación no conlleva el desconocimiento de algún derecho y, por el contrario, apunta a su cumplida satisfacción. Conviene recalcar el hecho de que la presentación del memorial a la Aduana en ningún momento desconoce o

pone en tela de juicio la existencia o fundamento de los derechos de los particulares, simplemente corresponde a un trámite de índole procesal. Por otra parte, no se puede hablar con propiedad de derechos adquiridos porque las reclamaciones ante el Fondo Rotatorio de Aduanas se encuentran aun en controversia, sea en vía gubernativa o jurisdiccional, y no han sido objeto de una decisión definitiva por parte de la autoridad competente. en consecuencia, no existen situaciones consolidadas que hagan parte del patrimonio de los particulares y susceptibles de ser desconocidas por el precepto atacado”.

e) Violación del principio de la buena fe. El Ministerio aseveró que “la presentación del memorial a la Aduana en ningún momento desconoce o pone en tela de juicio la existencia o fundamento de los derechos de los particulares, simplemente corresponde a un trámite de índole procesal. En tal virtud, el desconocimiento de las eventuales obligaciones a cargo del FONDO no se origina en una decisión intencionada (buena o mala) de la Aduana, por el contrario, este fenómeno operaría, únicamente, por la actitud pasiva del particular interesado y en este campo no interviene para nada la Entidad”.

f) Violación del ejercicio libre de un derecho o actividad. El Ministerio explicó que “el parágrafo atacado desarrolla el mandato constitucional del artículo 209 sobre el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Por otra parte, el desistimiento, la prescripción y la caducidad no son derechos o actividades, figuras a las que se refiere el canon constitucional presuntamente vulnerado. Son, como se reconoce en el escrito demandatorio, instituciones jurídicas y en este sentido no se limita su ejercicio mediante nuevos requisitos, el artículo 107 de la Ley 6a. de 1992, a lo sumo define eventos adicionales en los cuales tiene ocurrencia el desistimiento, la prescripción o la caducidad pero de ninguna manera impone limitaciones a la ocurrencia de estas instituciones jurídicas”.

g) Violación de la responsabilidad patrimonial del Estado. El Ministerio señaló que “el conocimiento concreto de esas obligaciones permite definir los mecanismos de orden presupuestal y administrativo tendientes a satisfacer las responsabilidades imputables al ente eliminado. Es, pues, sano el sentido de la norma cuando pretende desarrollar los principios de eficacia, economía y celeridad para el cumplimiento de las cargas patrimoniales del Estado”.

h) Violación de la función legislativa y la unidad de materia. El Ministerio precisó que “existe

unidad de materia por cuanto como la denominación del capítulo lo señala, se trata de modificaciones a la Administración Aduanera, existiendo por tanto la coherencia entre sus artículos". Agregó el Ministerio que "el parágrafo del art. 107 guarda armonía con la materia del capítulo en que se ubica, al igual que con la del artículo al cual pertenece, pues prevé la forma para que la entidad transformada pueda conocer claramente y en forma precisa cuales son los derechos, y principalmente cuáles son las obligaciones que asume en virtud de la Ley, por la eliminación del FONDO ROTATORIO DE ADUANAS y proceder a ejecutar los ajustes y destinar las partidas presupuestales para el cumplimiento de las obligaciones, lo que redunda en beneficio de los interesados".

i) Violación de la función administrativa. el Ministerio alegó que la norma acusada desarrolla los principios que deben orientar a la función administrativa y al deber que tienen las autoridades en la coordinación de sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

j) Violación de la administración de justicia. El Ministerio adujo que "la presentación del memorial ante la Ofician Regional es un trámite estrictamente procedural que no supera la órbita de la función administrativa y solo para su mejor ejercicio. Así, la reglamentación del parágrafo no pretende intervenir en la correcta Administración de justicia, porque sus funciones no fueron trastocadas y no se modifica el régimen procesal; por el contrario, se respetan decisiones, hasta el punto de constituirse en un mecanismo para su cabal y cumplida satisfacción".

k) Violación de la jurisdicción constitucional. El Ministerio observó que "mas que un cargo, este acápite de la demanda contiene los fundamentos de derecho que soportan la acción propuesta".

Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita que se declare la constitucionalidad de la disposición en revisión.

La Vista Fiscal solicitó a la Corte Constitucional en su concepto de rigor declarar exequible el Parágrafo del artículo 107 de la Ley 6a. de 1992, con fundamento en el siguiente argumento:

a) En relación con la naturaleza del precepto demandado. El Procurador anotó que "la norma

objeto de examen no puede ser considerada retroactiva, porque la suspensión de los procesos de cualquier naturaleza allí consagrada, es una medida que afecta aquellos en curso adelantados contra el desaparecido Fondo Rotatorio de Aduanas. Y la fijación de unos nuevos términos de caducidad y prescripción en lo atinente a las pretensiones, derechos, reclamos, acciones o participaciones frente al mencionado ente afecta a quienes no hayan aún ejercitado dichas actuaciones. Entonces es claro, que la caducidad, prescripción o desistimiento consagrados en el párrafo acusado no se aplican a los procesos en curso contra el desaparecido ente -porque para ellos está prevista la suspensión- sino a las acciones, derechos, pretensiones, reclamos o participaciones no tramitados todavía procesalmente, respecto del eliminado Fondo Rotatorio de Aduanas".

Añadió la Vista Fiscal que "la norma en cuestión es aplicación de este principio, pues contiene un mecanismo liquidatorio con el cual se quiere que los derechos de los interesados se hagan efectivos. En efecto, al serle presentado el escrito de reclamación exigido por el precepto acusado la nueva entidad conocerá el monto de las obligaciones asumidas con ocasión de la eliminación del Fondo Rotatorio de Aduanas y podrá adoptar las medidas presupuestales indispensables para el cumplimiento de los compromisos adquiridos".

b) Con respecto al debido proceso y la separación de los poderes públicos. El Ministerio Público expresó que "el principio del debido proceso no ostenta una rigidez tal que impida que los procedimientos de todo orden se enriquezcan con nuevos trámites procesales inspirados en el deseo de hacer efectivos los derechos sustanciales. De aceptar la tesis del actor, el Estado no podría cumplir con uno de sus fines esenciales como es el de asegurar la vigencia de un orden justo (art. 2º de la C.P.). Ahora bien, para este Despacho es claro que la norma sometida a juicio contempla un caso de colaboración armónica entre las Ramas Ejecutiva y Judicial, que guarda cierta similitud con el fenómeno procesal conocido como 'prejudicialidad' (artículo 170 C.P.C.). En suma, el presupuesto de procedibilidad que consagra la norma cuestionada no lesiona la autonomía de la Rama Judicial porque la suspensión de los procesos y acciones se produce por la necesidad de precisar las obligaciones que estaban en cabeza del Fondo Rotatorio de Aduanas. Mientras dure dicha suspensión, se lleva a cabo un trámite administrativo, que no procedimiento gubernativo, que evidentemente influirá en las resultas de los procesos adelantados contra la eliminada entidad. Entonces es claro, que una vez levantada la suspensión los procesos deben continuar".

c) En relación con el principio de unidad temática legislativa. Así, el Procurador entendió que “la norma bajo examen sí tiene una relación de conexidad no sólo de orden teleológico, sino sistemático con el articulado de la Ley 6a. de 1992. En efecto, al contener una previsión instrumental cuyo fin es hacer más ágil la operación administrativa de liquidación del Fondo Rotatorio de Aduanas contemplada en el artículo 107 de dicha Ley -situación que se traducirá en una mayor eficiencia en el manejo de ciertos tributos- el parágrafo acusado guarda la unidad de materia exigida por el precepto constitucional en cita”.

d) Con respecto a la posible infracción de los artículos 150-1-2 y 229 de la Constitución. El Procurador General de la Nación abordó la presunta violación del artículo 150-1-2 de la Carta, explicando que “si en el capítulo VI de la Ley 6a., que versa sobre modificaciones a la administración aduanera, se prevé la eliminación del Fondo Rotatorio de Aduanas fue con el fin de hacer más eficiente el manejo de ciertos tributos, se justifica por ello, que el legislador haya dispuesto en el parágrafo bajo examen un término más breve (tres meses) para el ejercicio de las acciones y derechos que el contemplado en el Código Civil, porque de no ser así el proceso de liquidación del fondo Rotatorio de Aduanas sería interminable, ante la imposibilidad de determinar el monto de las obligaciones asumidas por el nuevo ente. Actúo entonces el legislador motivado por el deseo de racionalizar la efectivización de los derechos de los particulares ante el obligado tránsito de las instituciones en el manejo aduanero”.

Por otra parte, el Procurador al tratar el posible desconocimiento del artículo 229 del Estatuto Superior apuntó que “al exigir la disposición cuestionada un memorial contentivo del valor de la pretensión, derecho, reclamo, acción, indemnización y demás valores, evidentemente pretende la efectividad de los mismos pues, como quedó dicho, el ente que para tales efectos reemplaza al eliminado Fondo Rotatorio de Aduanas podrá de esa manera reconocer y pagar con exactitud las condenas impuestas por la justicia competente”.

En ese orden de ideas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar exequible la disposición acusada.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II- FUNDAMENTO JURIDICO

La presente demanda fue admitida el día 8 de octubre de 1993. Más tarde, la norma acusada, esto es, el parágrafo del artículo 107 de la Ley 6a. de 1992, fue objeto de un pronunciamiento por la Corte Constitucional. En efecto, en la sentencia No. C-544 del 25 de noviembre de 1993, la Corte declaró inexistente la disposición en cuestión.

Así, en este proceso nos encontramos en presencia de una demanda contra una norma que ya ha sido estudiada por la Corte Constitucional, presentándose la figura de la cosa juzgada constitucional, tal como la estatuye el artículo 243 de la Carta, de suerte que se estará a lo resuelto en la sentencia precitada.

III- DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

RESUELVE

Estarse a lo resuelto en la sentencia de la Corte Constitucional No. C-544 del 25 de noviembre de 1993, en la que se declaró inexistente el parágrafo del artículo 107 de la Ley 6a. de 1992.

Cúmplase, comuníquese, publíquese y notifíquese.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO