C-544-93

Sentencia No. C-544/93

FONDO ROTATORIO DE ADUANAS/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Escrito de reclamación/DERECHO DE PETICION-Vulneración /PRINCIPIO DE EFICACIA-Vulneración

Imponer a las personas con pretensiones o derechos pendientes contra el Fondo la obligación de presentar un escrito de reclamación que no se juzga necesario ni razonable, implica la violación del principio de igualdad consagrado en el art. 13 de la Constitución Política, pues sin que exista un fundamento de hecho serio y válido, se exige a quienes demandan el reconocimiento de algún derecho ante el Fondo, un trámite administrativo sui generis, al cual no se someten las demás personas que tienen que hacer valer sus pretensiones frente a la administración; pero además se les impone la presentación de una petición, en relación con la cual dicho Fondo no se pronuncia. Resulta si transgredido además, el artículo 209 de la C.P., porque se viola el principio de eficacia que rige las actuaciones administrativas, pues, el ejercicio del derecho de petición, que no conduce a una resolución favorable o desfavorable al administrado, se opone a dicho principio, si se tiene en cuenta que las actuaciones de la administración deben dirigirse a la obtención de una determinada finalidad, acorde con el interés público o social que, en el caso del referido derecho, la constituye la resolución administrativa favorable o negativa al interesado.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Contenido

El derecho al acceso a la justicia implica para el interesado, no sólo la posibilidad de poner en movimiento la actividad jurisdiccional mediante los actos de postulación previstos en las normas procesales, sino a que la actuación judicial se adelante conforme a las reglas del debido proceso, una de las cuales consiste en que el mismo se tramite “sin dilaciones injustificadas”, esto es, con observancia estricta de los términos procesales, y a que se produzca una sentencia de mérito o de fondo, conforme al principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho procesal.

CADUCIDAD/PRESCRIPCION/DESISTIMIENTO/RECLAMACION ADUANERA

Se dejó a la discrecionalidad absoluta de la administración, y con el riesgo de faltar a la imparcialidad y de desconocer el principio de igualdad, determinar si los derechos que se pueden reclamar ante el Fondo se han extinguido, bien por caducidad, prescripción o desistimiento; se atenta de este modo contra la vigencia del orden justo, la idea de justicia, y la efectividad de los principios, derechos y deberes, que son valores esenciales de carácter constitucional. Además, no se explica lógica ni jurídicamente, cómo es posible que un derecho pueda ser declarado caducado, prescrito o desistido, por la omisión en adelantar un trámite administrativo, inócuo, con posterioridad a la instauración del respectivo proceso, es decir, cuando se ha acudido oportunamente ante el juez competente para demandar la tutela del mismo.

LEY-Unidad de materia

El objeto de dicho mandato constitucional es lograr la tecnificación del proceso legislativo,

en forma tal que las distintas disposiciones que se inserten en un proyecto de ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma, o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, o como tantas veces se ha dicho, “que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen”. Con ello se busca evitar que se introduzcan en los proyectos de ley temas que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular en el proyecto o a la finalidad buscada por él.

Sala Plena

REF.

EXPEDIENTE No. D-284

ACCION:

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL PARAGRAFO DEL ARTICULO 107 DE LA LEY SEXTA (6a.) DE JUNIO 30 DE 1992.

ACTOR:

MANUEL JOAQUIN ARRIETA RODRIGUEZ

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., mediante acta No.70 de Sala Plena del día 25 de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano MANUEL JOAQUIN ARRIETA RODRIGUEZ, mediante escrito de demanda presentado ante esta Corporación y en ejercicio del derecho consagrado en los artículos 40-6 y 241-4 de la Constitución Política, solicita la declaratoria de inexequibilidad del parágrafo del artículo 107 de la Ley 6a. de 1992.

Dado que se han cumplido los trámites procesales previstos por el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a adoptar la correspondiente decisión.

II. TEXTO.

El acápite de la norma acusada es del siguiente tenor:

“ARTICULO 107. ELIMINACION DEL FONDO ROTATORIO DE ADUANAS.....

PARAGRAFO. Dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley, todas las personas o entidades que tengan cualquier tipo de pretensión, 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"

III. DEMANDA

Considera el demandante que el aparte de la norma acusada, transcrito anteriormente, es violatorio de los artículos 29, 58 y 158 de la Constitución Política. El concepto de la violación lo expone el actor, en lo fundamental, en los siguientes términos:

– "La norma del Artículo 29 de la Constitución, al referirse al "DEBIDO PROCESO" introduce en forma sistemática y generalizada tal exigencia para toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y, prohibe de hecho, el carácter retroactivo de la ley para juzgar a los particulares, en razón de que deben ser juzgados o vencidos conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. No queda duda alguna sobre el alcance de este mandato constitucional en cuanto a las formalidades procesales que deben observarse a plenitud para su validez y eficacia; procesos que al iniciarse judicialmente no pueden ser ni suspendidos ni considerarse caducados, prescritos o desistidos por una ley posterior a cuenta de ser remplazada por un trámite gubernativo, como es el insinuado por el Parágrafo demandado, cuando se refiere a la presentación de un "MEMORIAL ESCRITO" al Jefe de la Oficina Regional de Aduana respectiva, porque con esta actuación administrativa se estaría desnaturalizando el principio del "DEBIDO PROCESO", así como la "SEPARACION DE LOS PODERES" de las tres Ramas del Poder Público, lesionándose la independencia de la Rama Jurisdiccional en aras de acatar un trámite absurdo e ilógico como el citado".

– "El Artículo 58 de la Constitución en forma expresa garantiza tanto la propiedad privada como los demás "DERECHOS ADQUIRIDOS" con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser, "DESCONOCIDOS NI VULNERADOS POR LEYES POSTERIORES"; pero ¿Que es lo que pretende el parágrafo acusado; acaso no es desconocer y vulnerar derechos adquiridos de personas o entidades que tienen pretensiones, derechos, reclamos, acciones o participaciones frente al eliminado Fondo Rotatorio de Aduanas, al exigírsele sin que medie su previo consentimiento, presentar memoriales escritos para volver a agotar un trámite gubernativo o administrativo, sin que la norma acusada, exprese cuál es el propósito a fin de dicho memorial escrito; será acaso para llevar a cabo entre las Partes alguna Transacción o Conciliación?"

"Considero que ese no sea el propósito, toda vez que los Arts. 101 y 28 de los C. de P.C. y de P. Laboral, así como la Ley 23/91 y Decreto 2651 de 1991, consagran el trámite obligatorio

de conciliar los diferendos o controversias pero dentro del mismo Proceso".

"La simple interpretación de la norma del Parágrafo acusado del Artículo 107 de la Ley 6a./92, nos pone ante la presencia de procesos ya instaurados y por lo mismo en curso, antes que entrara en vigencia dicha Ley de la Reforma Tributaria, con lo cual se le quiere dar efectos retroactivos y, lo que es mas grave, siendo una Ley posterior a aquellos procesos ya en curso, pretende desconocer y vulnerar los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, por acciones tenidas como resultado de fallas administrativas de las Aduanas Nacionales".

"Finalmente, debo agregar que, como el Parágrafo acusado ni siquiera ha sido reglamentado por Decreto de la Administración ni por la jurisprudencia nacional, (sic) compete a esta máxima Corporación de la Jurisdicción Constitucional, por habérsele confiado "La guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política de Colombia" declararlo inconstitucional por inexequibilidad manifiesta".

– "El Artículo 158 de la Constitución, en forma expresa, limita los proyectos de Ley a una misma materia especifica, y, prohibe incluir disposiciones o modificaciones que no se relacionen con dicha materia; mandato constitucional también violado por el Parágrafo acusado del Art. 107 de la Ley 6a./92; pues, resulta a todas luces evidente que, lo normado en este parágrafo no guarda ninguna relación ni directa ni indirectamente con el tema especifico de dicha Ley 6a./92, como es, precisamente "LA REFORMA TRIBUTARIA" que, como apenas es natural alude a una materia fiscal o tributaria dentro del campo de la Hacienda Pública Nacional".

"Empero, sin hacer un mayor esfuerzo tautológico(sic), se advierte una ilación contradictoria con la materia totalmente opuesta tratada en el Parágrafo acusado de inconstitucionalidad, por las razones que se acaban de expresar, imponiéndose, desde luego, favorabilidad a esta acción pública de inconstitucionalidad en interés general".

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA.

El apoderado de la Nación – Ministerio de Hacienda, presentó un escrito en el cual aboga por la declaratoria de constitucionalidad del aparte de la norma demandada, cuyos pasajes mas destacados se resaltan, así:

a) El debido proceso.

– "… 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 interrumpía, el trámite de los procesos durante un término especificado, volviéndose a renovar el mismo al vencimiento del término y en el estado en que se encontraba, sin que en ningún momento la norma acusada alterara o incidiera cambiando el régimen procesal de los juicios que se adelantaban contra la entidad demandada, y en caso que así fuera su limitación estaba 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 hubiera podido ejercer cada una de las atribuciones que en calidad de tal se le diferían, verbi gracia, interponer recursos, contra argumentar, etcétera, porque una ley procesal debe ser

entendida como la serie de mecanismos para hacer posible toda la serie de actos tendientes a hacer valer el derecho; y no puede atribuírsele a ella gravamen alguno por no haberlos ejercido en la oportunidad respectiva. Esta regla procesal solo puede gravar a quien estuvo pendiente de su ejercicio".

– "…no se ve en forma clara y precisa cómo la norma acusada rompe la estructura de las ramas del poder del Estado, en detrimento de la independencia de la Rama Judicial, al consagrar como obligación para los que tuviesen una reclamación contra el FONDO, el presentarla en la forma como lo previó, con la consecuente sanción en el evento de su inobservancia, menos aún cuando señaló un plazo prudencial para su cumplimiento, plazo que además debía ser acatado en el trámite judicial pues lo suspendía, volviéndose a reanudar el mismo al vencimiento del plazo y una vez los respectivos demandantes hubiesen demostrado el cumplimiento de la obligación que la ley les impuso, so pena de que la autoridad judicial declarara los efectos que la norma prescribía para quienes no hubiesen cumplido con su mandato".

-"Igualmente no se ve cómo la norma acusada desvirtúa el debido proceso, si tenemos en cuenta lo siguiente:

"1.- Se estableció un término prudencial, tres meses, para que los interesados acudieran a las oficinas de la Aduana para presentar su reclamación formal".

"2.- Durante el mismo lapso señalado en el numeral anterior, los procesos y acciones adelantados contra el FONDO se suspendían y no se podían instaurar nuevos procesos".

"3.- La razón de ser de la disposición se fundamenta en la conveniencia y necesidad dentro del proceso liquidatorio para la entidad que se elimina, de determinarlos claramente, de saber cuánto asume por derechos, pero también cuanto por obligaciones y frente a quienes debe reclamarlos unos y cumplir con las otras, de tomar las medidas administrativas internas con el fin de responder por las cargas asumidas, entre otras el de hacer las provisiones presupuestales necesarias; en síntesis, se trata de asumir el patrimonio de quien desaparece de la vida jurídica, pero de una forma clara y precisa, sin que posteriormente se puedan presentar nuevas reclamaciones…"

"4 …sin que se hubiese impedido la presentación de las mismas o no se hubiesen recibido, por lo tanto, quienes tenían el deber de presentar la reclamación no tuvieron ningún tipo de obstáculo administrativo para hacerlo".

"5 Quien teniendo el deber de presentar la reclamación formal no lo hubiera hecho, debía asumir las consecuencias que la misma norma traía, pues el proceso de liquidación del FONDO no puede ser indefinido, sin que ello se constituyera en razón para alegar una presunta violación al debido proceso, por cuanto como se vió anteriormente, no sucedió…"

"6. Se entiende, entonces, 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".

b) Los derechos adquiridos.

"Frente al planteamiento del accionante cabe un interrogante: Es posible hablar de derechos adquiridos cuando la controversia esta sometida al conocimiento de las autoridades jurisdiccionales? La respuesta debe ser negativa, porque no hay situaciones consolidadas que hagan parte del patrimonio de los interesados y que sean desconocidas por la norma acusada, frente al trámite judicial respectivo, y menos aún cuando el trámite se adelanta ante la administración".

"Ya el Consejo de Estado, mediante providencia de marzo 20 de 1970, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta con ponencia del Magistrado, Doctor JUAN HERNANDEZ SAENZ, aclaró el sentido de lo que debe entenderse por derecho adquirido, cuando afirmó:

"Surge de allí una diferencia específica entre las situaciones jurídicas individuales o derechos subjetivos que emanan del derecho privado y las que se deriven de normas de derecho público. Mientras las primeras deben serle respetadas íntegramente a su titular por todos los demás particulares, por la autoridad y por la ley, que no puede vulnerarlos ni desconocerlos sino que apenas regulan su ejercicio, aquellas que nacen del derecho público son susceptibles de modificaciones en el futuro y aun de ser extinguidas por obra de la voluntad legislativa en aras del interés supremo de la colectividad y de sus necesidades inminentes del progreso y equilibrio social."

"Es necesario recalcar el hecho de que la norma acusada impuso una carga procesal a quienes tuvieran una pretensión, derecho, reclamo, acción o participación frente al FONDO, cual fue la de presentar su reclamación formal y para tal efecto estableció unas condiciones específicas de tiempo y lugar, quedando a cargo de los interesados el cumplir con ese deber a fin de poder aportar la prueba idónea en los procesos de conocimiento tanto de la Administración como de la jurisdicción, por lo que no puede haber violación de los derechos adquiridos cuando la aplicación de las sanciones previstas en la norma provienen de una conducta omisiva de los interesados y menos aún cuando estamos frente a procesos de conocimiento de las autoridades judiciales…."

c) La unidad de materia

"….La norma acusada no viola el precepto del art. 158 supremo por los siguientes motivos:

"1.- El parágrafo guarda total relación con el artículo del que hace parte, esto es el artículo 107 de la Ley 6a. de 1992, toda vez que allí se ordena la eliminación del FONDO ROTATORIO DE ADUANAS, luego entonces y para evitar mayores traumatismos jurídicos la fórmula para hacer viable el proceso de asunción por parte de la DIRECCION DE ADUANAS NACIONALES de los derechos, obligaciones, bienes y patrimonio del ente eliminado, era conocer, y este era el

aspecto más difícil, cuáles eran sus obligaciones, a quién debía, cuánto debía y por qué debía, por lo que la norma tiene una justificación, para su ubicación".

"2.- La norma no aparece suelta dentro del texto de la Ley 6a.,simplemente es consecuencia del objeto determinado por el artículo que le sirve de referencia".

"3.- La norma que nos ocupa guarda estrecha relación con el contexto en que se ubica; si nos detenemos a analizar podemos darnos cuenta que el Capítulo VI del Título II de la Ley 6a. de 1992 se dedica a las "Modificaciones en la Administración Aduanera", Capítulo que como lo vimos anteriormente se compone de cuatro artículos, los cuales guardan entre si una estrecha relación temática, pues se transforma la DIRECCION GENERAL DE ADUANAS en UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL denominada DIRECCION DE ADUANAS NACIONALES, se elimina el FONDO, con las consecuencias señaladas, siendo el Parágrafo del art. 107 el medio operativo indispensable para hacer viable tal eliminación".

"4.- Finalmente la norma juzgada guarda perfecta armonía con la ley a la cual pertenece, pues el fin de ésta es dictar normas en materia tributaria, entre las cuales caben las modificaciones a la administración aduanera pues su fin último tiene incidencias en el manejo de los recursos fiscales de la Nación, por ser temas inherentes a la hacienda pública, toda vez que la Aduana administra los impuestos y gravámenes al comercio exterior, materia de índole fiscal".

"5.- No sobra indicar que este proceso culminó con la fusión de la Administración Tributaria y Aduanera en la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, mediante el Decreto 2117 de 1992".

V.CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante oficio No. 248 del 21 de julio de 1993, el señor Procurador General de la Nación, pidió a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada, con los siguientes argumentos esenciales:

– "El primer interrogante que encierra la norma sub júdice tiene que ver con su naturaleza: es la norma acusada de índole procesal? Para dilucidarlo, conviene ante todo precisar que es una ley procesal."

"La doctrina sostiene que la ley procesal es aquella encargada de regular el proceso y las relaciones que de él nacen y concluyen sin importar la naturaleza del mismo. Así mismo sus rasgos más sobresalientes son, el de constituír al mismo tiempo norma-medio, porque a través de ella se da la aplicación o realización de las normas sustanciales, y una norma-instrumento porque sirve de herramienta para la realización del derecho".

"Frente a esta definición, no cabe la menor duda que por sus características la norma sub júdice es una norma procesal, ya que la finalidad es la de identificar las obligaciones del extinto Fondo Rotatorio de Aduanas para que éstas sean asumidas por el nuevo Ente, el cual adoptará las respectivas medidas presupuestales que permitan su cumplimiento. De esta forma, los procesos administrativos o judiciales establecidos contra la entidad eliminada

alcanzarán su cometido”.

“El legislador ordena la presentación de una reclamación ante la oficina de Aduana para obtener ese fín,exigencia que también responde a la intención de hacer efectivos los derechos de los interesados. En consecuencia, se entiende que la inacción de los interesados les acarree la respectiva caducidad, prescripción o desistimiento”.

“Aunque el actor no discute la naturaleza de la norma acusada, estima si que ella es retroactiva por cuanto afecta derechos adquiridos de quienes con anterioridad a su vigencia habían accionado contra el desaparecido Fondo Rotatorio de Aduanas, bien por la vía gubernativa o bien por la de lo contencioso-administrativo”.

– En punto al problema de la retroactividad de la parte de la norma acusada, alegada por el demandante el Procurador luego de citar los artículos 6o. del C.P.C. y 40 de la ley 153 de 1987, expresa:

“Luego, la norma objeto de examen no puede ser considerada retroactiva, porque la suspensión de los procesos de cualquier naturaleza, consagrada en la norma demandada, 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 la norma acusada no se aplican a los procesos en curso contra el desaparecido Ente -porque para ello está prevista la suspensión- sino a las acciones, derechos, pretensiones, reclamos o participaciones no tramitados todavía procesalmente, respecto del eliminado Fondo Rotatorio de Aduanas”.

“Al respecto cabe observar que la caducidad, el desistimiento y la prescripción a que se refiere el texto acusado, son medidas creadas por legislador con la finalidad de no hacer interminables los procesos, irredimibles las obligaciones o eternas las actuaciones administrativas”.

– Se refiere luego el Procurador a la finalidad de los procedimientos, con apoyo en el art. 4o. del C.P.C., para concluir 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 exigidos 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”.

Con respecto a los cargos que hace la demanda sobre la violación del debido proceso y la separación de funciones de las ramas del poder público, la Procuraduría, dice:

“Con relación a estos cargos, se considera que si uno de los rasgos más sobresalientes del principio del debido proceso es la protección y efectividad de los derechos no se entiende

cómo pueda aquel resultar vulnerado por la norma en cuestión toda vez que, según lo expuesto, ésta procura alcanzar esa finalidad".

"La introducción de una figura procesal como es la suspensión de los procesos, se viene a sumar a las formas propias de esas actuaciones con el fin loable de obtener la efectividad de los derechos, pretensiones, reclamos, acciones o participaciones con respecto al desaparecido Fondo Rotatorio de Aduanas. Cabe anotar sobre este particular que, contrariamente a lo sostenido por el accionante, 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 la Rama Ejecutiva y Judicial, que guarda cierta similitud con el fenómeno procesal conocido como "prejudicialidad (art. 170 C.P.C.)".

Ahora bien, el presupuesto de procedibilidad que consagra la norma cuestionada, no lesiona la autonomía de la Rama Judicial. En efecto, 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 es un procedimiento gubernativo, que evidentemente influirá en las resultas de los procesos adelantados contra la eliminada Entidad. Entonces, una vez levantada la suspensión los procesos deben continuar".

– Finalmente, el señor Procurador, en relación con la ausencia de unidad temática de la ley 6o. de 1992, puesta de presente por el demandante manifiesta:

"… la norma sub-júdice si 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 según lo explica la Dirección de Aduanas se traducirá en una mayor eficiencia en el manejo de ciertos tributos, la norma acusada guarda la unidad de materia exigida por el precepto constitucional en cita".

1.- COMPETENCIA

Es competente la Corte para conocer del presente asunto, en los términos del art. 241-4, de la Constitución Política.

2. ANTECEDENTES DE LA NORMA ACUSADA.

El Gobierno, por intermedio de los Ministros de Hacienda y Justicia, presentó el 11 de Marzo de 1992 ante la Cámara de Representantes, un proyecto de ley destinado a modificar el régimen tributario del país e introducir otras modificaciones, particularmente en el sector de administración de aduanas.

Las razones que motivaron la propuesta de cambio a dicha legislación, se encuentran en la

exposición de motivos del referido proyecto, que está contenida, en lo esencial, en los siguientes términos:

“La modernización, eficiencia, y la moralización de la administración aduanera se constituye en uno de los pilares básicos de la política de represión al contrabando e incremento de los recaudos aduaneros mediante el control a la evasión. Por otra parte la Aduana ha iniciado el proceso de modernización que se requiere para apoyar la política de apertura económica en que se encuentra empeñado el Gobierno Nacional; realmente no es posible que el sector productivo actúe eficientemente cuando las importaciones se demoran meses, cuando las mercancías son saqueadas en los puertos y depósitos oficiales, cuando se tienen que pagar peajes particulares para agilizar los trámites”

“Si bien el Fondo Rotatorio le ha permitido a la Dirección de Aduanas garantizar la agilidad administrativa y presupuestal que se requiere para la atención oportuna de sus necesidades, no se puede ignorar que los recursos del Fondo se han manejado independientemente de la ley orgánica de presupuesto. Este esquema propició en tiempos pasados altos niveles de ineficiencia e inmoralidad; la desadministración del Fondo Rotatorio fue evidente desde su creación, lo cual derivó en que los procesos de almacenamiento y de enajenación de mercancías fueron objeto de continuos fraudes”

“En consecuencia, se plantea transformar la naturaleza jurídica de la Dirección de Aduana Nacional, constituyéndola en una unidad administrativa especial, con facultades similares a la que tiene la Dirección de Impuestos Nacionales, partiendo de la positiva experiencia y de los resultados obtenidos desde que se creó la Unidad Administrativa Especial-Dirección de Impuestos Nacionales”1

3.- CONTENIDO MATERIAL DE LA NORMA ACUSADA.

El acápite de la norma acusada, hace parte del artículo 107 de la ley 6a. de 1992, cuyo texto es el siguiente:

“ARTICULO 107. Eliminación del Fondo Rotatorio de Aduanas .

Elimínase el Fondo Rotatorio de Aduanas; los bienes y patrimonio del mismo, pasarán a ser bienes y patrimonio de la Dirección de Aduanas Nacionales.

La Dirección de Aduanas Nacionales asumirá todos los derechos y obligaciones del Fondo Rotatorio de Aduanas, así como el producto de la venta de los bienes y de los servicios que se presten, de acuerdo, con la asignación presupuestal correspondiente.

La Dirección de Aduanas Nacionales, deberá consignar a favor de la Tesorería General de la República el valor neto de las operaciones de venta y enajenación de bienes y servicios, previa deducción de los gastos causados en la realización de dichas operaciones, incluyendo el pago de participaciones a denunciantes, bodegajes, transportes, devoluciones, destrucción de bienes, comisiones de remate, adecuación y reparación de mercancías para la venta, honorarios, servicios y demás gastos de administración. El valor neto así obtenido será el que se registre como ingreso a favor de la Nación para efectos presupuestales.

Las anteriores operaciones se podrán adelantar directamente o a través de fiducia o

administración delegada. Sobre estas operaciones deberá existir un auditaje externo, cuyos resultados deben ser informados al Comité de Contratación y Presupuesto.

Sin perjuicio de lo previsto en el Decreto 2687 de 1991, el Gobierno Nacional podrá establecer porcentajes de participación hasta del 30% en el producto neto de la venta de los bienes o del estimativo de dicho valor cuando los bienes sean destinados a la Aduana, donados o destruidos, cuando los mismos hubieran sido aprehendidos por el Ejército Nacional, la Fuerza Aérea, la Armada Nacional, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Dichas participaciones serán destinadas a gastos de bienestar, fondos de retiro, de previsión social y médico asistenciales de la entidad que colaboró o realizó la aprehensión, conforme a la distribución que realice la Dirección General del Presupuesto. El porcentaje que le corresponda a la Dirección de Aduanas Nacionales será destinado al fondo de gestión"

"PARAGRAFO……."

4. COMPETENCIAS ATRIBUIDAS AL EXTINTO FONDO ROTATORIO DE ADUANAS.

El Fondo Rotatorio de Aduanas, suprimido, como se ha visto, por la ley 6a. de 1992, era un establecimiento público descentralizado del orden nacional, cuyas funciones, según los términos del decreto 2649 de 1988 (art. 55), con las modificaciones que le introdujeron los decretos 2649/88 y 2687 de 1991, en lo que interesa para la decisión de este proceso, eran las siguientes:

– La custodia, almacenamiento y enajenación de las mercancías abandonadas a favor de la Nación, o decomisadas mediante providencia en firme proferida por la autoridad aduanera competente o por la justicia penal aduanera.

– La custodia y almacenamiento de las mercancías aprehendidas bajo la presunción de contrabando o de aquéllas que no reúnan los requisitos establecidos en las normas aduaneras.

El depósito de las mercancías se podía realizar en bodegas propias o de Almacenes Generales de Depósito o de terceros.

– El pago a los denunciantes y aprehensores de mercancías declaradas de contrabando, de las participaciones que le sean reconocidas por la autoridad competente.

– La devolución de las mercancías que la autoridad competente ordene o el producto de su venta cuando ellas han sido enajenadas con anterioridad a la orden correspondiente.

Según los términos del decreto 1357 de 1992 (art.9), en los casos en que el Fondo o la Dirección General de Aduanas tuviera que devolver mercancías, bien por disposición de la autoridad aduanera, de la justicia penal aduanera o por disposición judicial cualquiera, la obligación se cumplía de los siguientes modos:

a) Si no se hubiesen enajenado, devolviéndolas en el estado en que se encuentren o reintegrando otras de similares características;

b) Si ya se hubiesen enajenado, entregando el producto de la operación;

c) Si las mercancías fueron objeto de asignación al servicio de la Dirección General de Aduanas, o entregadas en custodia, comodato, arrendamiento o si hubiesen sufrido deterioro, se reintegrarán en el estado en que se encuentren o se devolverán mercancías similares;

d) Si las mercancías se donaron, destruyeron o se perdieron, habrá lugar a la devolución de su valor en dinero, con base en el monto señalado en el acta de ingreso al Fondo.

De otra parte, el Estatuto Penal Aduanero, (decretos 051/87 y 1750/91) reguló lo relativo a los porcentajes de participación a que tenían derecho los denunciantes o aprehensores de mercancías de contrabando, sobre el producto líquido del remate, venta directa o asignación de tales bienes.

En síntesis, puede decirse que el referido Fondo sólo constituyó un instrumento auxiliar y de apoyo de la actividad de Aduanas y de la Justicia Penal Aduanera, y en tal virtud, tuvo la misión de actuar como depositario de las mercancías abandonadas a favor de la Nación o decomisadas bajo el cargo de contrabando, entregarlas en especie o por equivalente, cuando así lo dispusieran los organismos administrativos o judiciales de aduanas, y realizar, en fin, los actos o contratos destinados a instrumentar sus funciones como organismo auxiliar, tales como arrendar bodegas, contratar la guarda y custodia de mercancías con Almacenes Generales de Depósito, el transporte de las mismas, etc.

Como parte de su actividad subalterna, el Fondo podía vender directamente o por remate las mercancías a su cargo, previa disposición de la autoridad competente, y pagar las participaciones a los denunciantes y aprehensores de mercancías de contrabando, cuando así se le ordenara por la autoridad administrativa o judicial.

Del catálogo de las funciones reseñadas, no se puede deducir, como actividad propia del Fondo, una facultad dispositiva o la posibilidad de decidir en relación con pretensiones sobre una operación aduanera, pues siempre obró al impulso de órdenes que se le impartían desde fuera por otras autoridades.

5. RESPONSABILIDAD DEL FONDO ROTATORIO DE ADUANA.

La responsabilidad del Fondo, derivada de su función de depositario de mercancías, se puntualiza adecuadamente en el art. 2o. del decreto 2687 de 1991, cuando expresa que “el Fondo Rotatorio de Aduanas responderá por la respectiva pérdida o daño de las mercancías que ingresen para su custodia, siempre y cuando el daño obedezca a razones imputables al Fondo y no al deterioro o a las condiciones inherentes a la mercancía”.

Igualmente, al Fondo se le podía exigir responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones derivadas de la celebración de contratos de arrendamiento de bodegas o de depósito en Almacenes Generales, transporte de mercancía etc., los cuales constituían un instrumento para el cumplimiento de sus funciones.

Ahora, qué pretensiones o acciones podrían deducirse frente al Fondo derivadas de las operaciones aduaneras de aprehensión, decomiso, abandono de mercancías o derechos de

participación?. Jurídica y ni técnicamente, ninguna, porque el Fondo carecía, como se ha visto, de “potestad aduanera”, que al decir del decreto 392 de 1990, “es el conjunto de facultades y atribuciones que tiene la autoridad aduanera para el ejercicio de sus funciones” (art. 1o.). La verdad, es que el Fondo nunca fue una autoridad aduanera.

En esencia, las responsabilidades del Fondo correspondian a las de un depositario oficial, encargado de guardar bienes muebles hasta que la autoridad respectiva ordenara su devolución o disposición definitiva, pagar las participaciones cuando formalmente se ordenaran por la justicia aduanera y en fin, responder por las obligaciones contractuales deducidas del arrendamiento de bodegas, del depósito en Almacenes Generales, y, de los otros negocios jurídicos que hubiere celebrado para cumplir con sus objetivos.

6. ANALISIS DE LOS CARGOS DE LA DEMANDA.

6.1 Enunciación de los cargos.

El demandante plantea, en relación con la norma parcialmente acusada, tres cargos fundamentales: la violación del debido proceso y del principio de la “separación de los poderes”; el desconocimiento de los derechos adquiridos, y el quebrantamiento del principio de la unidad de materia legislativa, consagrado en el art. 158 de la Constitución Política.

6.2 Elementos normativos del aparte de la norma acusada.

El parágrafo del artículo 107, que es objeto de acusación, está integrado por distintos elementos normativos, así:

– La norma precisa las operaciones que pueden dar origen a reclamos contra el Fondo, en razón de pretensiones, derechos o participaciones de cualquier interesado, derivadas “de acciones de aprehensión, decomiso, almacenamiento, enajenación de mercancías, así como de las demás acciones derivadas del ejercicio de las funciones de su competencia”.

– La disposición establece la obligación a cargo de los referidos interesados, de presentar al Fondo, “personalmente dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la ley, un memorial escrito, ante el jefe de la oficina regional de aduana correspondiente, en el cual se especifique la naturaleza del derecho pretendido o reclamado, la cuantía de la indemnización o valores a que considere tener derecho, con indicación de los fundamentos de hecho y de derecho”.

– Después, la norma dispone la suspensión, durante el término antes indicado, de “los procesos y acciones de cualquier naturaleza que se hayan instaurado” contra el Fondo.

– Luego, se consagra la prohibición de instaurar nuevos procesos dentro del expresado lapso.

-Finalmente, se regula una sanción consistente en que “se entenderán caducados, desistidos o prescritos, según el caso”, los derechos que no sean reclamados en la forma antes indicada, en relación con los cuales “no se podrá proseguir o iniciar proceso alguno”.

6.3 La cuestión de fondo.

¿Cuál, se pregunta, era la finalidad perseguida por la norma al exigir a todas las personas con acciones o pretensiones pendientes frente al Fondo, de presentar un memorial de reclamación con los requisitos antes anotados, dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la ley?

En la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 20 de 1992, que luego se convirtió en la Ley 6a. de 1992, en relación con la norma que elimina el Fondo Rotatorio de Aduanas, se dice lo siguiente:

"Se adiciona un parágrafo de aplicación transitoria con el propósito de señalar un término perentorio para presentar reclamaciones, con el fin de determinar los posibles pasivos del Fondo y facilitar su liquidación".

Con el fín de determinar si la exigencia de presentar la aludida reclamación, y la aplicación de las prohibiciones y sanciones consecuenciales, son compatibles con los mandatos constitucionales que el actor invoca como violados y los demás que requieren ser confrontados, procede la Corte a realizar el siguiente análisis:

a) El origen de la norma, no se debió, como se establece de lo consignado en el aparte transcrito de la aludida ponencia, a la necesidad de imponer a quienes tuvieran reclamos pendientes contra el Fondo, la obligación de agotar la vía gubernativa, pues en ninguna parte la norma acusada se refiere a una competencia administrativa específica del Fondo para resolver de mérito, la procedencia o improcedencia de las reclamaciones, de manera que se pudiera, en uno u otro caso, reconocer o denegar el derecho pretendido. En tales condiciones, hay que presumir que la única finalidad de la norma fue, como se dijo en la ponencia aludida, que el Fondo pudiese conocer "los posibles pasivos", con el fin de facilitar su liquidación.

Estima entonces la Corte, que dichas exigencias, con la finalidad que se propone la ley, no son razonables, porque el Fondo podía y debía conocer sus pasivos, debido a que en relación con los procesos que en su contra cursaban ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ante la justicia civil, debió ser notificado de la admisión de las respectivas demandas. En tal virtud, es obvio que tenía información fundamentada acerca de lo reclamado judicialmente.

En relación con los derechos no reclamados judicialmente, igualmente deberían existir en los archivos del Fondo, los antecedentes que permitieran establecer el monto de las pretensiones, aunque ello necesariamente implicara un esfuerzo y especial diligencia de sus empleados para formar el correspondiente expediente; pero aun más, en caso de duda, el Fondo podía solicitar a los interesados la correspondiente información, que de seguro no le sería negada, pues carece de sentido pensar que el propio interesado pudiese obstaculizar el reconocimiento de un derecho que reclama.

b) Imponer a las personas con pretensiones o derechos pendientes contra el Fondo la obligación de presentar un escrito de reclamación que, como se expresó antes, no se juzga necesario ni razonable, implica la violación del principio de igualdad consagrado en el art. 13

de la Constitución Política, pues sin que exista un fundamento de hecho serio y válido, se exige a quienes demandan el reconocimiento de algún derecho ante el Fondo, un trámite administrativo sui generis, al cual no se someten las demás personas que tienen que hacer valer sus pretensiones frente a la administración; pero además se les impone la presentación de una petición, en relación con la cual dicho Fondo no se pronuncia. En estas condiciones se obliga al interesado a ejercer el derecho de petición, aunque de hecho se le desconoce, por cuanto sobre la reclamación no recae una decisión resolutoria, violándose por esta razón el art. 23 antes citado. Resulta transgredido además, el artículo 209 de la C.P., porque se viola el principio de eficacia que rige las actuaciones administrativas, pues, el ejercicio del derecho de petición, que no conduce a una resolución favorable o desfavorable al administrado, se opone a dicho principio, si se tiene en cuenta que las actuaciones de la administración deben dirigirse a la obtención de una determinada finalidad, acorde con el interés público o social que, en el caso del referido derecho, la constituye la resolución administrativa favorable o negativa al interesado.

c) Menos justificación o razonabilidad tiene la obligación de presentar el aludido escrito, cuando el interesado ha acudido en demanda ante la jurisdicción de la contencioso administrativo o ante la justicia ordinaria, pues ello implicaría que la administración, no obstante haber perdido competencia para conocer de la reclamación, porque la atribución para decidir la controversia está en cabeza del juez, pueda de alguna manera inmiscuirse en la materia propia del conflicto surgido entre las partes. Al invadirse por el Fondo la competencia del juez, se viola el debido proceso, el principio de la separación de poderes y el derecho al acceso a la administración de justicia. (Arts 29, 113 y 229 C.P.).

En la sentencia N° T-351 de fecha agosto 30 de 1993, de la Sala Segunda de Revisión, se señalaron los elementos integradores del debido proceso, así:

"- El debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

– Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa.

– El juzgamiento sólo es procedente ante juez o tribunal competente.

– El juzgamiento debe ser realizado, con observancia de la plenitud de las formalidades procesales, propias de cada juicio.

– Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable.

– Quien sea juzgado tiene derecho a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra. Es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso.

– Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho (Non bis in ídem).

En materia penal el derecho de defensa y al debido proceso, tiene un reforzamiento adicional, por cuanto deben observarse, además, los siguientes requisitos:

– la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplica a la restrictiva o desfavorable.

– Todo sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento.

– Todo sindicado tiene derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas.

– Todo sindicado tiene derecho a impugnar la sentencia condenatoria".

Es obvio, que si los interesados demandaron ante la jurisdicción competente la tutela de un derecho específico contra el Fondo, su pretensión procesal debe necesariamente cumplir todas las etapas propias de la actuación procesal que la ley contempla, que garanticen el debido proceso; por lo tanto, la intromisión de la administración en dicha actuación, en la forma como lo prevé la norma acusada, es inconstitucional.

De otra parte, el derecho al acceso a la justicia implica para el interesado, no sólo la posibilidad de poner en movimiento la actividad jurisdiccional mediante los actos de postulación previstos en las normas procesales, sino a que la actuación judicial se adelante conforme a las reglas del debido proceso, una de las cuales consiste en que el mismo se tramite "sin dilaciones injustificadas", esto es, con observancia estricta de los términos procesales, y a que se produzca una sentencia de mérito o de fondo, conforme al principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho procesal (art. 228 C.P.).

d) Del examen de la norma acusada como del contenido de las funciones del Fondo, se infiere que las reclamaciones o derechos pretendidos por los interesados, tienen su fuente, en principio, en la responsabilidad contractual, derivada de la ejecución de contratos celebrados por el Fondo, o de la responsabilidad extracontractual, originada en hechos, omisiones u operaciones materiales, ocurridos con ocasión de la actividad del Fondo como depositario de mercancías. En tal virtud, el escrito exigido por el parágrafo acusado no es procedente, dado que tales responsabilidades no pueden declararse por el Fondo, ni mucho menos puede este autocondenarse al pago de perjuicios, pues ésta es una misión propia del juez, según los arts. 29, 90 y 237, numeral 1 de la C.P.

e) En lo que atañe a la suspensión de los procesos en curso contra el Fondo, tal previsión desconoce el derecho de acceso a la justicia y el debido proceso, pues quien ha acudido ante el juez para la composición del conflicto, a través del proceso, tiene el derecho a que sin dilaciones injustificadas se le resuelva de mérito o de fondo la pretensión que ha impetrado. No es posible, que a través de la ley se habilite a la administración para interferir la acción de la justicia, pues ello atenta contra la separación de funciones o de competencias entre las ramas del poder público, la autonomía judicial, el derecho de acceso a la justicia, y el debido proceso (arts. 29,113 y 229 C.P.) y, además, implica la violación del artículo 136, numeral 1, que prohibe al Congreso: "Inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes en asuntos de competencia privativa de otras autoridades" (Subraya la Corte).

f) La prohibición de instaurar nuevos procesos durante el lapso indicado en la norma demandada, no tiene justificación alguna, dadas las razones antes expuestas, pues la presentación del referido escrito ante las autoridades de aduana, no tiene como finalidad el ejercicio del derecho de petición, en los términos del art. 23 de la C.P., para efectos de agotar la vía gubernativa, aparte de que como se expresó antes el Fondo carece de competencia para definir lo relativo a la responsabilidad contractual o extracontractual, derivada del

cumplimiento de sus funciones; por consiguiente, dicha prohibición viola los derechos al debido proceso y de acceso a la justicia.

g) Con respecto a la sanción del inciso final del parágrafo acusado, es conveniente precisar la inteligencia de los diferentes términos que se emplean, como sinónimos o equivalentes para significar la ocurrencia de la extinción del derecho por el incumplimiento de la obligación de presentar el escrito en cuestión, dado que el referido precepto dice que se entenderán "caducados, desistidos o prescritos", las pretensiones, derechos, reclamos, acciones y participaciones que no se presentaren en la forma prevista.

– La caducidad, desde el punto de vista procesal, consiste en la pérdida del derecho de acción por su no ejercicio, dentro del plazo prefijado señalado por la ley. En la norma acusada se da a entender, que la circunstancia de no presentar el escrito dentro del plazo determinado en ella, implica la extinción del derecho que se pretende hacer valer frente al Fondo.

– La prescripción, en la modalidad extintiva, también es una forma de extinguir las acciones por el transcurso del tiempo, por abandono o negligencia del titular del derecho. A diferencia de la caducidad, en esta figura, se tiene en cuenta un aspecto subjetivo, como es el ánimo real o presunto de no ejercerlo.

En sentencia del 5 de diciembre de 1974 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (MP. José María Esguerra Samper), se estableció la distinción entre caducidad y prescripción, en los siguientes términos:

"a) La prescripción no puede ser declarada de oficio, al paso que la caducidad sí; aquella es un medio de defensa que la ley brinda al demandado, luego puede proponerse 'cuando se ha conformado la relación procesal', en cambio en ésta sucede todo lo contrario: opera ipso iure 'porque sería inadmisible que vencido el plazo señalado por la ley para el ejercicio de la acción o del recurso, sin embargo, se oiga al promotor de una o del otro'. A lo cual cabe agregar en esta oportunidad, que el art.85 del C de P.C., en su penúltimo inciso, faculta al juez para declarar inadmisible la demanda… "en los procesos en que existe término legal de caducidad para intentarla…", lo que refuerza aun más el anterior concepto de la Corte que en esta providencia se acoge.

"b) La prescripción es renunciable (arts. 2514 y 2515 del C.C.), al paso que la caducidad establecida en la ley no lo es. 'lo cual se explica por la naturaleza de orden público que en esta última tiene el término preestablecido por la ley positiva para la realización del acto jurídico'.

"c) Por regla general, 'los términos de prescripción admiten suspensión y pueden ser interrumpidos' mientras que los plazos de caducidad no comportan la posibilidad de ser ampliados por medio de la suspensión y 'deben ser cumplidos rigurosamente so pena de que el derecho o la acción se extingan de modo irrevocable'.

"d) La prescripción corre desde que la obligación se hace exigible (art. 2535, inc. 2o, C.C., lo cual implica siempre la existencia de una obligación que extinguir; en cambio, la caducidad por el transcurso del tiempo no lo supone necesariamente, porque el plazo prefijado por la

ley ‘solo indica el límite de tiempo dentro del cual puede válidamente expresarse la voluntad inclinada a producir el efecto del derecho previsto”.

El desistimiento implica el abandono voluntario del derecho o de una acción.

La norma que es objeto de la acción, identifica, como si fueran sinónimos los mencionados términos, al dar a entender que la no presentación del escrito referenciado, produce la extinción del derecho por cualquiera de los medios antes mencionados (caducidad, prescripción o desistimiento); pero como se ha visto, son realmente figuras diferentes, con entidad jurídica propia, lo cual determina que no pueden ser confundidas. Por consiguiente, al señalarles la norma acusada el mismo efecto a todas, dejó a la discrecionalidad absoluta de la administración, y con el riesgo de faltar a la imparcialidad y de desconocer el principio de igualdad (arts. 13 y 209), determinar si los derechos que se pueden reclamar ante el Fondo se han extinguido, bien por caducidad, prescripción o desistimiento; se atenta de este modo contra la vigencia del orden justo, la idea de justicia, y la efectividad de los principios, derechos y deberes, que son valores esenciales de carácter constitucional. (preámbulo y art. 2 C.P.).

Además, no se explica lógica ni jurídicamente, cómo es posible que un derecho pueda ser declarado caducado, prescrito o desistido, por la omisión en adelantar un trámite administrativo, inócuo, con posterioridad a la instauración del respectivo proceso, es decir, cuando se ha acudido oportunamente ante el juez competente para demandar la tutela del mismo.

h) La norma objeto de la acción, a juicio de esta Corte, no se encamina a que la administración, en el caso concreto, la Dirección de Aduanas, hoy Dirección General de Impuestos y Aduanas, satisfaga los intereses generales, esto es, los intereses públicos y sociales (arts. 1o., 2o., 123, inciso 2o. y 209 C.P.), si se tiene en cuenta que de operarse según la norma acusada, la caducidad, la prescripción, o el desistimiento, por la no presentación oportuna del escrito de marras, no es posible exigirle a los funcionarios que en el desarrollo de sus actividades actuaron con culpa o dolo la responsabilidad que les pueda corresponder, según los artículos. 6o., 90, inciso 2o. y 124 de la C.P.

Desconocimiento del principio de la unidad de materia legislativa.

Afirma el demandante que se violó el art. 158 de la Constitución Política, debido a que esta norma en forma expresa limita los proyectos de ley a una materia específica y prohibe incluir en ellos disposiciones que no se relacionen con ella, y sin embargo el parágrafo acusado del art. 107 de la ley 6a. de 1992 “no guarda ninguna relación ni directa ni indirectamente con el tema específico de dicha ley”.

En relación con la unidad temática en materia legislativa (art. 158 C.P.), la Corte Constitucional en sentencia No. C – 133 de abril 1 de 1993, expresó lo siguiente:

“El objeto de dicho mandato constitucional es lograr la tecnificación del proceso legislativo, en forma tal que las distintas disposiciones que se inserten en un proyecto de ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma, o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, o como tantas veces se ha dicho, “que los temas tratados en los

proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen". Con ello se busca evitar que se introduzcan en los proyectos de ley temas que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular en el proyecto o a la finalidad buscada por él"2 .

La temática de la ley 6a. de 1992, " por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se disponen ajustes de pensiones del sector público Nacional y se dictan otras disposiciones", guarda estrecha relación y armonía no sólo con la normatividad del capítulo VI del Título II de la ley 6a. de 1992, que se refiere a las "Modificaciones en la Administración Aduanera", sino con los restantes cinco capítulos de dicho título, y los diferentes capítulos del Título I de la misma ley, pues es obvio que la administración aduanera tiene incidencia directa, en lo que hace relación con la hacienda pública, dado que se ocupa de la aplicación, liquidación y recaudo de los impuestos, derechos tasas, contribuciones, multas y los demás gravámenes establecidos en las disposiciones legales, relativos al comercio exterior. Además, tiene conexión, la supresión del Fondo Rotatorio y las normas que apuntan a facilitar su liquidación, dado que, como se dijo anteriormente, este era una entidad de apoyo de la Dirección General de Aduanas y de la Justicia Penal Aduanera, que desarrollaba una serie de funciones que guardaban íntima relación con la cuestión aduanera.

VII. DECISION.

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

RESUELVE

Declarar inexequible el parágrafo del artículo 107 de la ley 6a. de 1992.

NOTIFIQUESE, COPIESE, PUBLIQUESE, COMUNIQUESE AL GOBIERNO NACIONAL, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Anales del Congreso No. 37, Viernes 13 de Marzo de 1.992, p. 15.

2 Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.