

T-033-94

Sentencia No. T-033/94

ACCION DE TUTELA-Carencia actual de Objeto/CONTRABANDO/PAGO DE LA PARTICIPACION

La decisión judicial mediante la cual se concede una tutela tiene por objeto la restauración del derecho conculcado, ajustando la situación planteada a la preceptiva constitucional. Si ello es así, la desaparición de los supuestos de hecho en los cuales se fundó la acción -bien sea por haber cesado la conducta violatoria, por haber dejado de tener vigencia o aplicación el acto en que consistía el desconocimiento del derecho, o por haberse llevado a cabo la actividad cuya ausencia representaba la vulneración del mismo- conduce a la pérdida del motivo constitucional en que se basaba el amparo.

INDEMNIZACION DE PERJUICIOS/CONDENA IN GENERE/CONDENA EN ABSTRACTO

La condena "in genere" no tiene cabida sino para asegurar el goce efectivo del derecho, motivo por el cual no puede decretarse cuando éste queda salvaguardado en su integridad y de manera cierta con sólo conceder la tutela e impartir la orden consiguiente con miras a su efectividad. En efecto, goza el peticionario de otro medio judicial. Pero, además, la condena en abstracto no era indispensable para garantizar el goce efectivo del derecho vulnerado, que lo era, el de petición. Este quedó satisfecho con la sola orden impartida por el Tribunal a la administración en el sentido de resolver, como en efecto ocurrió.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-23559

Acción de tutela intentada por JOSELIN CACERES contra la DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los dos (2) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Revisa la Corte las sentencias de tutela proferidas en el asunto de la referencia por el Juzgado 54 Penal del Circuito y por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá el 31 de agosto y el 20 de septiembre de 1993, respectivamente.

## I. INFORMACION PRELIMINAR

Por conducto de apoderado, JOSELIN CACERES, quien reside en Bucaramanga, ejerció acción de tutela contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en relación con los siguientes hechos:

Dice la demanda que en Puerto Estrella (Guajira) una patrulla del Resguardo Nacional de Aduanas retuvo mercancías extranjeras que venían en varios vehículos, por presunción de contrabando. Vehículos y mercancías ingresaron al Fondo Rotatorio de Aduanas, quedaron a órdenes del Juzgado Superior Segundo de Aduanas de Santa Marta y posteriormente fueron declarados de contrabando.

En la misma providencia -agrega el apoderado del actor- fueron reconocidos los aprehensores y el denunciante y se ordenó pagar las correspondientes participaciones. Según la demanda, el avalúo judicial de las mercancías y de los vehículos asciende a la suma de \$76.885.000.

Aunque la demanda no lo hace explícito, de los documentos que la acompañan se deduce que JOSELIN CACERES fue el denunciante, por cuyo conducto las autoridades aduaneras descubrieron el posible contrabando.

Afirma el apoderado que ni el antiguo Fondo Rotatorio de Aduana ni la Dirección de Aduanas Nacionales han cancelado el valor correspondiente a la participación que corresponde a su poderdante, a pesar de haber transcurrido varios años.

El derecho invocado por el actor es el de propiedad, pues en su sentir le está siendo vulnerado por la aludida demora de la administración.

## II. DECISIONES JUDICIALES

En primera instancia correspondió fallar al Juzgado 54 Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá, despacho que, mediante sentencia del 31 de agosto de 1993, negó la tutela

solicitada con base en los siguientes criterios:

“De acuerdo con el origen de esta situación, que precisamente es una sentencia judicial, contenida en la providencia emitida por el Juzgado 2º Superior de Aduanas de Santa Marta, se puede observar claramente que existe un medio judicial distinto al de la acción de tutela, cual es precisamente el contenido en el art. 488 del C.P.C. que hace alusión a que las obligaciones expresas, claras y exigibles o las que emanen de una sentencia proferida por Juez o Tribunal de cualquier jurisdicción pueden demandarse ejecutivamente.

Es por lo anterior que constituyendo título ejecutivo claro y preciso la sentencia judicial, debe acudir al Juez competente para que se de cumplimiento a esa clase de título, y no como ha venido ejerciéndose la acción de tutela frente a situaciones diferentes como es el caso que hoy se está presentando.

No puede invocarse el cumplimiento al cual se refiere el art. 87 de la Constitución Nacional, que precisamente hace alusión a otra clase de acción como es la del cumplimiento de una ley o de un acto administrativo distinto al que puede someterse a discusión frente a una sentencia judicial.

Como consecuencia de la sentencia dictada en el Juzgado Superior de Aduanas y a pesar de haberse tramitado el procedimiento seguido por el Fondo Rotatorio de Aduanas y posteriormente por la Dirección Nacional de Aduanas, no quiere ello decir, que por su no cancelación no pueda el ciudadano acudir a lo establecido en las normas que precisamente están ordenando la forma y el procedimiento previsto para el cobro ejecutivo de las sentencias en las cuales se está ordenando que se haga el pago por medio del trámite procesal correspondiente.

Es decir que existiendo ese medio judicial no puede acudir a uno diferente, cuando en él se está señalando la emanación de claras obligaciones nacidas del título ejecutivo que está creando la sentencia judicial.

Claro es observar que precisamente en el momento de demandarse el pago ordenado en la sentencia corresponde a una autoridad judicial el entrar a fallar si es necesario o no que se cancele ese título ejecutivo, que como se dijo es el más claro de los títulos ejecutivos, que casi no admite discusión en contrario, por ello es que debe ser formulada la demanda ante la

autoridad competente para que allí se resuelva la situación frente a la sentencia proferida”.

Impugnada la providencia, fue revocada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá -Sala Especial-, por medio de fallo proferido el 20 de septiembre de 1993, en el cual se ordenó a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) que procediera, dentro del término improrrogable de diez (10) días hábiles a resolver acerca de la solicitud de pago de la participación decretada a favor de JOSELIN CACERES por el Juzgado Segundo Superior de Aduanas de Santa Marta.

Además, el Tribunal condenó al Estado colombiano y concretamente a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales “a pagar a favor del mencionado ciudadano el daño emergente que le haya ocasionado la mora en la resolución relativa a su solicitud de pago de participación”.

“En el caso presente es evidente que la administración aduanera -anteriormente denominada Dirección General de Aduanas y últimamente llamada Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)- ha demorado, sin justificación alguna porque no es concebible que pueda encontrarse, durante más de seis años el cumplimiento de un fallo judicial en el cual se le reconoció al antedicho ciudadano el derecho a obtener una participación económica sobre el valor de un cargamento de mercancías de contrabando decomisado, para efectos de lo cual habían de seguirse trámites administrativos que materialmente no tenían porque absorber tan largo lapso.

Por ende es palmario que el derecho de petición ha sido quebrantado abiertamente por la administración pública, a través de la aludida entidad aduanera, en el caso referenciado y que esa situación no se ha dado de forma instantánea, como para considerarla colocada en un pretérito, sino que continúa produciéndose a medida que transcurren los días sin que se resuelva al respecto. Ese fenómeno de permanencia ha de relievase para poner de presente la necesidad de hacer cesar, por el mecanismo expedito inmediato de la tutela, esa situación anómala que contraría los fines y principios que deben observarse en la administración pública.

Se deduce, pues, que sí es procedente en este caso la acción de tutela esgrimida y que no tienen asidero fáctico ni jurídico las argumentaciones del a quo puesto que, de un lado, no se trata en realidad en este asunto de la operatividad actual de lo preceptuado en el artículo 87

de la Constitución Nacional, esto es la acción pública de cumplimiento de una ley o un acto administrativo, sino, como queda dicho, de lo que contempla el artículo 23 de la misma y, de otro lado, si existe un procedimiento administrativo para efectivizar una decisión judicial naturalmente debe seguirse el mismo y no se justifica el acudir nuevamente a la jurisdicción para lograr esa finalidad”.

(...)

“Resulta procedente asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, condenar en abstracto al Estado colombiano, y en particular a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) como directa sucesora administrativa de la antigua Dirección General de Aduanas, a pagar a JOSELIN CACERES el valor del daño emergente que le haya sido ocasionado por la mora generadora de la demanda de tutela”.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### Competencia

Esta Corte es competente para revisar los fallos en referencia, según lo disponen los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

#### Violación del derecho de petición

Dispone el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991 que las decisiones de revisión proferidas por esta Corte, mediante las cuales se revoque o modifique el fallo, se unifique la jurisprudencia o se aclare el alcance general de las normas constitucionales, deberán ser motivadas y que “las demás podrán ser brevemente justificadas”.

Así, pues, como en el presente caso no se configura ninguna de las enunciadas hipótesis, será concisa la Corte, limitándose a señalar que, como bien lo dijo el Tribunal en segunda instancia, el derecho violado en este caso ha sido el de petición, previsto en el artículo 23 de la Carta, pues son varias las solicitudes elevadas por el accionante en el sentido de que las correspondientes dependencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público resuelvan acerca del pago de la participación que mediante sentencia judicial le fue reconocida en su calidad de denunciante por cuyo aviso oportuno fue posible el descubrimiento y la posterior

aprehensión de mercancías extranjeras que ingresaron al país de contrabando.

Ninguna respuesta obtuvo el peticionario, razón por la cual, aplicando rectamente los criterios que esta Corte ha venido exponiendo en lo que concierne a los alcances constitucionales del derecho de petición, el Tribunal de Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá decidió conceder la tutela impetrada y conceder un plazo de diez (10) días hábiles a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para resolver acerca de la solicitud de pago de la participación decretada.

La carencia de objeto en materia de tutela

Puesto que la acción de tutela se consagró como mecanismo tendiente a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, su prosperidad se concreta en una orden impartida por el juez, mediante la cual se debe obtener el efecto cierto de la protección demandada.

Así lo ha resaltado la Corte en sentencia de esta misma fecha:

“Si la acción de tutela tiene por objeto la salvaguarda efectiva de los derechos fundamentales cuando han sido conculcados o enfrentan amenaza, es natural que, en caso de prosperar, se refleje en una orden judicial enderezada a la protección actual y cierta del derecho, bien sea mediante la realización de una conducta positiva, ya por el cese de los actos causantes de la perturbación o amenaza, o por la vía de una abstención. De lo contrario, el instrumento constitucional de defensa pierde su razón de ser”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-036 del 2 de febrero de 1994).

De lo anterior se colige que la decisión judicial mediante la cual se concede una tutela tiene por objeto la restauración del derecho conculcado, ajustando la situación planteada a la preceptiva constitucional.

Si ello es así, la desaparición de los supuestos de hecho en los cuales se fundó la acción -bien sea por haber cesado la conducta violatoria, por haber dejado de tener vigencia o aplicación el acto en que consistía el desconocimiento del derecho, o por haberse llevado a cabo la actividad cuya ausencia representaba la vulneración del mismo- conduce a la pérdida del motivo constitucional en que se basaba el amparo. Ningún objeto tiene en tales casos la

determinación judicial de impartir una orden, pues en el evento de adoptarse ésta, caería en el vacío por sustracción de materia.

Lo propio acontece cuando el aludido cambio de circunstancias sobreviene una vez pronunciado el fallo de primer grado pero antes de que se profiera el de segunda instancia o la revisión eventual por parte de la Corte Constitucional. En dichas hipótesis la correspondiente decisión sería inoficiosa en cuanto no habría de producir efecto alguno.

Es lo que acontece en el caso que nos ocupa pues, si bien las razones constitucionales que se dejan expuestas habrían llevado a confirmar el fallo de segunda instancia en cuanto concedió la tutela, con fecha 31 de enero de 1994 -dos días antes de la sentencia de revisión- se recibió en la Corte un oficio suscrito por el apoderado del actor en el cual puso de presente que por resolución 1639 de octubre 6 de 1993 fueron resueltas las peticiones de pago de participación a su poderdante. Se satisfizo, pues, aunque tardíamente, el derecho conculcado y, por tanto, ninguna razón práctica tendría la confirmación de la providencia.

Se abstendrá la Corte de confirmar o revocar los fallos que se revisan, por carencia actual de objeto, pero únicamente en lo referente a la concesión de la tutela.

La condena en abstracto. Su carácter excepcional

Obsérvese que el Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, en la sentencia de segunda instancia, condenó "in genere" a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a pagar al peticionario una indemnización por el daño emergente ocasionado por la mora en la resolución relativa a su solicitud de pago.

La Corte Constitucional considera que la posibilidad de la condena en abstracto prevista en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 tiene un indudable carácter excepcional, limitado a los fines previstos por la norma legal que la hizo posible, cuyo reconocimiento en un caso concreto exige que se cumplan las condiciones allí mismo señaladas.

Como tuvo ocasión de señalarlo esta Corte en Sentencia C-543 del 1º de octubre de 1992, el precepto en cuestión buscó dar aplicación a criterios de justicia según los cuales la comprobación del daño que se deriva de una acción u omisión antijurídica genera la consecuencia del resarcimiento a cargo de quien lo ocasionó, tal como lo dispone el artículo

90 de la Carta.

Fue resaltado en dicho fallo el objeto de la norma:

“Se trata de reparar, por orden judicial, el daño emergente causado si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, la violación sea manifiesta y provenga de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, supuestos que justifican y aun exigen que el fallador, buscando realizar a plenitud la justicia en cada caso, disponga lo concerniente”.

A renglón seguido agregó la Corte que, en todo caso, la aludida figura no buscó sustituir a la jurisdicción especializada. Este criterio debe ahora reiterarse.

Pero debe insistirse, además, en que la condena “in genere” no tiene cabida sino para asegurar el goce efectivo del derecho, motivo por el cual no puede decretarse cuando éste queda salvaguardado en su integridad y de manera cierta con sólo conceder la tutela e impartir la orden consiguiente con miras a su efectividad.

Un análisis de las circunstancias propias del caso ha permitido a la Corte concluir que la hipótesis de autos no encaja dentro de los supuestos y exigencias del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

En efecto, goza el peticionario de otro medio judicial, específicamente el indicado en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo: “La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa de la petición sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos” (Subraya la Corte).

Pero, además, la condena en abstracto no era indispensable para garantizar el goce efectivo del derecho vulnerado, que lo era, según lo visto, el de petición. Este quedó satisfecho con la sola orden impartida por el Tribunal a la administración en el sentido de resolver, como en efecto ocurrió.

La Corte prevendrá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que en el futuro se abstenga de observar la negligente conducta acusada en este proceso.

Se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para lo de su cargo.

## DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE:

Primero.- REVOCAR parcialmente el fallo proferido en el asunto de la referencia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá el veinte (20) de septiembre de 1993, en cuanto condenó en abstracto a la administración a indemnizar perjuicios.

La Corte se abstiene de confirmar o revocar las demás partes de las providencias en revisión por carencia actual de objeto.

Segundo.- PREVENIR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- en el sentido de que la mora en resolver sobre las peticiones respetuosas que le son formuladas es violatoria del derecho fundamental previsto en el artículo 23 de la Constitución, afecta los intereses del propio Estado y constituye causal de mala conducta de los funcionarios que en ella incurren, según lo dispuesto en los artículos 7º y 76 del Código Contencioso Administrativo.

Tercero.- ENVIENSE copias del expediente y de este fallo a la Procuraduría General de la Nación para que investigue a los funcionarios o dependencias responsables de la conducta que dió lugar a la acción.

Cuarto.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General