

Sentencia T-1127/00

DEBIDO PROCESO-Improcedencia de violación por aprehensión de mercancías por la DIAN

No aparece en el expediente ninguna violación del debido proceso, pues la DIAN ha seguido los pasos previstos por la normatividad que regula los procedimientos en caso de aprehensión de mercancías. Además, los documentos aportados por el peticionario no demuestran plenamente que la actuación de la DIAN haya sido arbitraria, pues tales documentos tienen como fecha de elaboración y utilización el día 1° de Octubre de 1999, por lo cual esa documentación no amparaba la mercancía que fue transportada y aprehendida el 7 de Octubre de 1999, y que es materia del presente proceso. Por ende, hasta el momento, no se aprecia ninguna afectación del debido proceso que haga procedente la tutela.

DERECHO AL TRABAJO-Improcedencia de violación por aprehensión de mercancías por la DIAN

DERECHO DE PETICION-Alcance/DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

Referencia: expediente T-313521

Accionante: Carlos Edmundo Guerrero

Juzgado de origen: Juzgado Primero Civil Municipal de Ipiales.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil (2000).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro de la acción de tutela N° T-313521 promovida por el señor Carlos Edmundo Guerrero contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) Administración Delegada de Ipiales.

I- ANTECEDENTES

1- El 25 de febrero de 2000, el peticionario interpone acción de tutela contra la DIAN Administración Delegada Ipiales, pues considera que esa entidad ha desconocido sus derechos al trabajo, al debido proceso y de petición. Los hechos que dan origen a esa solicitud son descritos por el peticionario así:

“1. Funcionarios de la Policía Fiscal y Aduanera, decomisaron 65 bultos de 40 kilos (99 bultos que establecen los funcionarios) de frijol para el consumo humano, mediante acta de aprehensión N° 2219 de octubre 7 de 1999. En el sitio denominado la Pradera de esta ciudad.

2. Al momento de la aprehensión de la mercancía, antes mencionada, me encontraba almorzando en el sitio La Pradera, en la casa del señor CARLOS RIASCOS, mientras llegaba la hora de entregar la mercancía a mis clientes que tengo en la galería central de Ipiales.

3. En el momento de la aprehensión, en el mismo día, se presentó ante los funcionarios Fiscales y Aduaneros, la declaración de importación con el N° de levante 3700003163 de octubre 1 de 1999, certificado de inspección sanitaria N° 09392 de octubre 1 de 1999, concepto técnico para nacionalizar de octubre 1 de 1999, la guía del despacho N° 1522199 y el manifiesto de carga internacional N° 51596 de fecha 1 de octubre de 1999.

4. Con fecha 13 de octubre de 1999, hice la solicitud de reintegro de la mercancía anexando además los recibos de luz y agua de la casa de habitación del señor CARLOS RIASCOS, para comprobar la veracidad del petitum, oficio dirigido al JEFE DIVISION FISCALIZACION ADUANERA Dr. MANUEL ROMO PAZOS quien hasta la fecha no ha contestado mi petición.

5. Posteriormente, con fecha 6 de enero del 2000, insistí en la petición anterior, volviendo otra vez a solicitar ante el mismo funcionario antes citado la devolución formal de la mercancía y que hasta la fecha de presentar la acción de tutela no se me ha contestado.

6. Tengo familia a mi cargo y todos dependen económicamente del suscrito, y la mercancía

comprobada legalmente para venderse y retenida por la DIAN, me ha perjudicado tanto a mi como a mi familia, ya que es nuestro único medio de trabajo que tenemos para vivir.”

Para sustentar sus afirmaciones, el actor adjunta copia de las peticiones dirigidas a la entidad demandada con sus respectivos anexos.

El actor solicita entonces que el juez de tutela ordene a la DIAN DELEGADA IPIALES que conteste en debida forma las peticiones que le presentó y que se le “entregue o restituya la mercancía decomisada arbitrariamente por la DIAN”. Igualmente, el actor pide que “en caso de pérdida, daño y deterioro, entre otros de la mercancía decomisada del suscrito, se proceda por parte de su despacho en contra de la administración de conformidad con el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991”.

2- El Juzgado Primero Civil Municipal de Ipiales, a quien correspondió el trámite de esta tutela, la admite, cita para declarar al señor Carlos Riascos, y oficia a la DIAN Administración Delegada de Ipiales para que se pronuncie sobre las afirmaciones del peticionario y adjunte copia de la actuación administrativa vinculada con la aprehensión de las mercancías del peticionario.

En su declaración, el señor Riascos señala que no le consta nada sobre el decomiso de los bultos de frijol pues ese día había estado trabajando en una carreta de caballo.

En su respuesta al juzgado, el Jefe de la División Fiscalización de la DIAN de Ipiales manifiesta que esa entidad gubernamental ha seguido el procedimiento legal sobre aprehensión y decomiso de mercancía no legalizada, por lo cual, según su parecer, en ningún momento ha vulnerado derechos fundamentales del peticionario, pues toda su actuación se enmarca dentro de un procedimiento legal aduanero. De otro lado, indica, no ha existido ninguna afectación del derecho al trabajo, ya que la mercancía que ingresa al país debe presentar los documentos que acrediten su legal introducción, y que la omisión de dicha obligación trae como consecuencia su aprehensión y retención. Y por ello, agrega, el derecho fundamental al debido proceso tampoco ha sido objeto de vulneración, por cuanto los actos han sido debidamente notificados y mediante la última actuación administrativa -pliego de cargos- se brinda al posible infractor la oportunidad legal para que presente sus descargos y ejerza así su derecho de defensa. En relación al derecho de petición, indica que “en ningún momento se hizo caso omiso”, toda vez que la petición “fue tomada en cuenta para acelerar el proceso

administrativo y para la decisión final del pliego de cargos, no antes sin dejar de desconocer que la administración tuvo retardo en la contestación de la petición, formulándola en el pliego de cargos". Finalmente, explica que cualquier retardo en las actuaciones administrativas en relación con los términos legales se debe al abundante número de expedientes abiertos, los que ascienden desde el mes de octubre de 1999 a enero del 2000 a 917, asignados para un grupo de trabajo de cuatro funcionarios.

4- Por medio de sentencia del 13 de marzo de 2000, el Juzgado Primero Civil Municipal de Ipiales negó el amparo solicitado. La sentencia comienza por hacer unas consideraciones generales sobre el marco jurídico de la acción de tutela y sobre el alcance de los derechos de petición, al debido proceso y al trabajo, para luego analizar concretamente la situación del peticionario. Al respecto señala la sentencia:

"Examinados los documentos aportados por el petente, como también los adjuntados por la DIAN a este plenario, en primer lugar el Juzgado considera que ellos son auténticos, no existe rastro de adulteración o falsificación. Lo que sí encuentra es el hecho de que toda la documentación aportada tiene como fecha de elaboración y utilización el día 1° de Octubre de 1999, pues eso se desprende de los sellos en ella existentes, sellos impuestos por la misma DIAN, lo que da a entender que esta documentación amparaba la mercancía en ellos determinada e identificada y para esta época, mas no para la transportada el día 7 de Octubre de 1999 y que fue objeto de aprehensión. Es más en la guía de despacho No. 1522/99 se señala que ella es válida hasta "Ipiales Bodega Barrio La Pradera", mas no hasta la Galería de Ipiales, lugar de la aprehensión, lo cual para este Juzgado si autorizaba a los funcionarios de la DIAN a proceder de conformidad.

Es más, en el plenario se decretó la recepción del testimonio al señor CARLOS RIASCOS, propietario del inmueble en donde supuestamente se produjo la aprehensión de la mercancía reclamada, y quien bajo la gravedad del juramento manifestó no constarle nada de los hechos fundamento de la solicitud de amparo, inclusive dijo desconocer la actividad laboral que ejerce el accionante.

Pero como el objeto de la acción de tutela es otro, no el entrar a fallar si la aprehensión de la mercancía se ajusta a derecho o no, para el Juzgado y circunscribiéndose al tema a decidir, el actuar de la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, ADMINISTRACIÓN

DELEGADA IPIALES en cuanto al trámite impartido para efectos de resolver la situación jurídica de dicha mercancía se ajusta a los preceptos legales, por cuanto está cumpliéndose el trámite previsto en la ley”.

Luego de describir el contenido del artículo 1º del decreto 1800 de 1994, que regula los procedimientos en caso de aprehensión de mercancías, el juez indica que el actor sabía “de la existencia del acta de aprehensión de la mercancía como del hecho de que se estaba adelantando la respectiva actuación administrativa en su contra”, pues así lo reconoce tácitamente “en su escrito petitorio de fecha 6 de enero del año 2000”, lo cual desvirtúa “el hecho sostenido por el accionante en el sentido de manifestar en su escrito de amparo que no le han sido notificados o dadas a conocer las diferentes situaciones administrativas que se han producido por ocasión de la aprehensión de las mercancías reclamadas”. El juez concluye entonces al respecto:

“De lo anterior se sigue que LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, ADMINISTRACIÓN DELEGADA IPIALES, si ha procedido de conformidad con los lineamientos legales, o sea que no ha existido la señalada vulneración del derecho fundamental del debido proceso. Por lo tanto no ha habido la falencia procesal que se predica.

Igualmente para este Despacho Judicial tampoco existe vulneración al derecho fundamental de petición toda vez que si bien el C.C.A. establece un término perentorio de 15 días para efectos de obtener respuesta de la administración, también es cierto que la ley ha diseñado un procedimiento sui generis que la Administración está en la obligación de cumplir y desarrollar para resolver la situación jurídica de las mercancías aprehendidas, en el sentido de declarar su decomiso o proceder a su devolución, que en últimas es lo que persigue el accionante.

Mal podría la Administración dar una respuesta apresurada y tangencial, en aras de cumplir el término perentorio de los 15 días previsto por el C.C.A. (Art. 6º) y dejar sin cumplir el procedimiento antes referido, por cuanto el acatamiento del derecho de petición exige una decisión del asunto por la autoridad competente, pero no basta la adopción de un pronunciamiento cualquiera para entender satisfechas las exigencias constitucionales; la respuesta adecuada, además de ser oportuna, tiene que abordar el fondo de la cuestión o del problema examinado y debe ser llevada al conocimiento del peticionario, fondo de la

cuestión que se entraría a resolver y estimar para el caso, en el pliego de cargos, por cuanto lo que el accionante persigue en resumidas cuentas es la devolución de la mercancía y esa determinación se llegaría a tomar en dicha actuación administrativa”.

La sentencia considera que el derecho al trabajo tampoco fue afectado, ya que “el Estado está en la obligación de proteger y garantizar el trabajo de los ciudadanos cuando éste se ajusta a una legalidad o licitud, mas no puede garantizar una actividad irregular y que está al margen de la ley”.

Por último, la sentencia indica que al momento de presentarse la tutela “no se había notificado al accionante el pliego de cargos existentes en su contra”, lo que sucedió durante el trámite de esta tutela, con lo cual se brinda al actor “la oportunidad de presentar sus descargos y de ser oído para efectos de que ejerza su legítimo derecho de defensa, y si lo considera pertinente ejerza la facultad de impugnación de los actos que se profieran o produzca por parte de la Administración”. Por todo ello, y a pesar de negar el amparo, el juez decide “requerir a la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, para que en lo sucesivo trate de evacuar con más prontitud y sin dilaciones innecesarias los negocios asignados a su conocimiento, toda vez que están en debate o juego derechos patrimoniales inherentes a la persona y no puede ser invocada como causal de justificación de ese retardo la acumulación de trabajo, o existencia abundante de expedientes”.

4- La anterior decisión no fue impugnada, por lo cual fue remitida a la Corte Constitucional, quien la seleccionó para revisión por medio de auto del 18 de mayo de 2000 de la Sala de Selección Número Cinco.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1- En mérito de lo expuesto, esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991.

Los asuntos bajo revisión

2- El actor considera que la DIAN de Ipiales ha retenido arbitrariamente una mercancía de su propiedad, y no se la ha devuelto, a pesar de haber presentado los documentos pertinentes,

ni le ha respondido las peticiones que le ha formulado. Por todo ello considera que esa autoridad ha desconocido sus derechos al debido proceso, al trabajo y de petición. Por el contrario, la entidad demandada y el juez de tutela consideran que la actuación de la DIAN se ha ajustado a las prescripciones legales y no ha violado ningún derecho fundamental del peticionario.

La Corte procederá entonces a analizar si, conforme al material probatorio reunido en el expediente, la entidad demandada vulneró o no los derechos invocados por el peticionario.

Ausencia de prueba de afectación del debido proceso o de violación del derecho al trabajo

3- La Corte coincide con el juez de instancia en que no aparece en el expediente ninguna violación del debido proceso, pues la DIAN ha seguido los pasos previstos por la normatividad que regula los procedimientos en caso de aprehensión de mercancías. Además, como lo indica la sentencia revisada, los documentos aportados por el peticionario no demuestran plenamente que la actuación de la DIAN haya sido arbitraria, pues tales documentos tienen como fecha de elaboración y utilización el día 1° de Octubre de 1999, por lo cual esa documentación no amparaba la mercancía que fue transportada y aprehendida el 7 de Octubre de 1999, y que es materia del presente proceso. Por ende, hasta el momento, no se aprecia ninguna afectación del debido proceso que haga procedente la tutela, sobre todo si se tiene en cuenta que el peticionario podrá discutir la legalidad de la actuación de la DIAN dentro del procedimiento administrativo que se encuentra en curso, y que incluso podrá eventualmente atacarla judicialmente ante el contencioso administrativo, si considera que esa autoridad ha incurrido en alguna arbitrariedad.

4- Conforme a lo anterior, la Corte considera que tampoco aparece probada ninguna violación al derecho al trabajo, por cuanto la DIAN simplemente procedió a aprehender unas mercancías, que parecían ser de procedencia extranjera y que no contaban con los documentos que acreditaban su importación legal. En tal contexto, la labor del peticionario parece ser ilegal, en la medida en que puede configurar una forma de contrabando, por lo cual bien podía la DIAN controlarla, sin que ello configure una violación al derecho al trabajo, pues es obvio que este derecho constitucional no autoriza a las persona a incurrir en comportamientos ilegales.

En tal contexto, la sentencia revisada tuvo razón en negar la tutela por violación al debido

proceso o al derecho al trabajo, ya que no aparecen evidencias de que tales derechos hayan sido afectados.

Violación del derecho de petición pero existencia de una situación superada.

5- La situación en relación con el derecho de petición es más compleja. Así, tanto la DIAN como el juez de tutela admiten que la entidad no respondió, en tiempo, a las peticiones del actor. Sin embargo consideran que ese silencio no configura una violación al derecho de petición, ya que esa demora se encontraba justificada, por cuanto la DIAN estaba adelantando un proceso administrativo de decomiso contra el actor, y era dentro de ese procedimiento que debía responder a la solicitud concreta del peticionario, quien precisamente pretendía que la fuera devuelta la mercancía aprehendida.

Para definir si si ha habido o no afectación del derecho de petición, la Corte comenzará por resumir brevemente la doctrina constitucional al respecto, para luego examinar la situación concreta planteada por el presente caso.

6- En relación con el derecho de petición, la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional¹ ha establecido estos parámetros:

a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

7- Conforme a lo anterior, la defensa de la DIAN de Ipiales para sostener que no desconoció el derecho de petición parece estar justificada, puesto que el actor pretendía que esa entidad le devolviera las mercancías aprehendidas, y por ende la DIAN no podía responder al actor sobre el fondo de esa solicitud, mientras no se adelantara el correspondiente proceso administrativo y se formulara el respectivo pliego de cargos, tal y como efectivamente lo hizo esa entidad el 8 de febrero de 2000. Sin embargo, un análisis más detenido muestra que ello no es así, pues la DIAN de Ipiales hubiera podido responder al peticionario, explicándole por qué no era posible entrar a discutir el fondo del asunto, en la medida en que ese tema debía ser debatido en el proceso administrativo. De esa manera, el actor hubiera tenido claridad que la DIAN se pronunciaría ulteriormente sobre sus peticiones, cuando esa entidad

formulara el pliego de cargos.

La Corte concluye entonces que la DIAN de Ipiales efectivamente desconoció el derecho de petición del actor. Sin embargo, a pesar de eso, no procede conceder la tutela, por cuanto aparece en el expediente que el 8 de febrero de 2000, esa entidad formuló el pliego de cargos contra el actor, en donde le señala las razones de fondo por las cuáles la aprehensión de las mercancías se realizó en debida forma, por lo cual debe esa entidad continuarse con el trámite de decomiso y no hay entonces razón para que la DIAN las devuelva al peticionario. Así las cosas, el pliego de cargos responde de fondo a las peticiones del actor, por lo cual la situación de vulneración del derecho de petición ha sido superada. La sentencia de instancia será entonces confirmada, pero por las anteriores razones; y por esos mismos motivos, la Corte prevendrá a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) Administración Delegada de Ipiales para que no vuelva a incurrir en dilaciones a las peticiones de las personas

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en el nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR, pero por las razones señaladas en esta sentencia, el fallo del 13 de marzo de 2000 del Juzgado Primero Civil Municipal de Ipiales, que negó la tutela solicitada por el peticionario.

SEGUNDO. PREVENIR a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) Administración Delegada de Ipiales para que no vuelva a incurrir en dilaciones a las peticiones de las personas.

TERCERO: Por Secretaría líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Pueden consultarse las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, entre muchas otras.