T-267-96

Sentencia T-267/96

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Multas por pesca

La sola exposición de los hechos deja ver que para atacar los actos administrativos objeto de demanda, por las razones de índole puramente legal, contaba con medios judiciales de defensa.

SANCION-Naturaleza/PENA-Naturaleza

La sanción o pena -en sentido amplio- corresponde siempre a una medida adoptada por la autoridad e impuesta al responsable de la ofensa a título de correctivo, expiación o escarmiento y sin dificultad se comprende que, por ser lo contrario del premio o el estímulo, causa en el sancionado desazón, congoja, trabajos y, en algunos casos -según la gravedad de la sanción y el rigor del ordenamiento jurídico correspondiente- dolor, sufrimiento, aflicción, restricción en el ejercicio de libertades y derechos que, de no ser por aquélla, deberían ser disfrutados por el castigado al igual que lo son por las demás personas.

MULTA-Naturaleza/EJERCICIO DE PROFESION U OFICIO-Prohibición/SANCION-No vulnera derechos

Una multa, en especial si es cuantiosa, ocasiona siempre un daño patrimonial objetivo y apreciable. La prohibición de ejercer cierto oficio o profesión implica sacrificio de las propias inclinaciones o tendencias e indudablemente la pérdida de los ingresos inherentes a su desempeño. Esas circunstancias, desagradables y normalmente rehusadas, son inseparables del ejercicio de la autoridad en beneficio colectivo y, propiciadas como lo son por el mismo comportamiento de quien las padece, no constituyen violación de sus derechos ni corresponden a conductas ilegítimas de la autoridad que las aplica, a no ser que en el evento concreto pueda establecerse la arbitrariedad o la transgresión del orden jurídico por parte del que sanciona.

ESTADO-Imposición legítima de sanciones/DEBIDO PROCESO-Imposición de sanciones

La actividad estatal por medio de la cual se imponen sanciones es plenamente legítima y, en tanto se ejerza dentro del ámbito de competencia de la autoridad correspondiente y con arreglo a las disposiciones pertinentes, previo el debido proceso, no puede alegarse por el sujeto pasivo de aquéllas que sus derechos resulten vulnerados por la única circunstancia de que la aplicación de las medidas inherentes al castigo le ocasione perjuicio, ya que éste, bajo los anteriores supuestos, no tiene el carácter de antijurídico.

Aunque la acción de tutela podría estar dirigida a contrarrestar la aplicación de sanciones impuestas en violación a perentorias prohibiciones constitucionales o con desconocimiento de las garantías procesales, no está consagrando por regla general esa forma de protección judicial como mecanismo orientado a enervar los efectos de las decisiones adoptadas por autoridades judiciales o administrativas en cuanto a la imposición de penas o sanciones. Si ello fuera así, toda sanción, por el hecho de serlo, podría entenderse como agresión a los derechos fundamentales, con notoria distorsión sobre el ámbito de protección de los mismos

y en detrimento de la función punitiva del Estado.

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Evaluación cierta y no eventual

No puede admitirse como irremediable el perjuicio del todo eventual, es decir aquel que en cualquier caso podría llegar a sufrirse o, por el contrario, jamás configurarse. Resulta equivocada la apreciación judicial que extiende la irremediabilidad a todo tipo de circunstancias posibles o probables.

RECURSOS NATURALES-Veda para pesca

Bien pueden darse las restricciones, vedas y prohibiciones para las actividades de explotación, transporte, transformación, procesamiento, comercialización, distribución o consumo de determinados productos agrícolas o pesqueros durante cierto tiempo, sin que las necesarias limitaciones que de allí surgen para los particulares puedan entenderse violatorias de garantías constitucionales, en especial la de empresa y la iniciativa privada, pues ellas, como bases del desarrollo, tienen una función social que implica obligaciones.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Límites a ejercicio/DERECHO AL TRABAJO-Actividad lícita

El ejercicio de los derechos fundamentales está limitado por el ordenamiento jurídico, es decir que el amparo de aquéllos solamente es posible cuando su titular actúa dentro de los supuestos establecidos por la Constitución y las leyes. Quien considera que su actividad ilícita es ejercicio del derecho al trabajo y que por ello debe ser protegida a través de mecanismos como la acción de tutela, además de abusar de sus derechos, malinterpreta y desvirtúa el genuino alcance de la garantía constitucional.

COSTAS EN TUTELA-Condena

Se ordena el pago de las costas que se hubieren ocasionado en el trámite del proceso, por darse la circunstancia prevista en el decreto reglamentario de la tutela.

Referencia: Expediente T-92566

Acción de tutela incoada por Bertha López de Reynel contra Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, “Inpa”.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los dieciocho (18) días del mes de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

Se revisa la sentencia proferida en el asunto de la referencia por el Juzgado Laboral del Circuito de Tumaco.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Por acto administrativo, el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura -INPA-, Regional Tumaco,

impuso a la accionante sanción pecuniaria equivalente a mil salarios mínimos diarios es decir, tres millones novecientos sesenta y cuatro mil M/cte pesos ($3.964.000), por los siguientes hechos, según lo relatado por la entidad estatal en los respectivos considerandos:

1. Mediante Resolución 00523 del 1 de diciembre de 1994, el Ministerio del Medio Ambiente estableció una veda para la pesca de camarones de aguas someras en el Litoral Pacífico colombiano entre el 30 de abril y el 15 de junio de cada año.

2. Durante el período y en el área de la veda, el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura prohibió la posesión, el proceso, la comercialización y el transporte de todas las especies de camarones.

3. El 15 de abril de 1995, cuando se efectuaban patrullajes para vigilar el acatamiento a las aludidas normas, "se observó un proceso de camarón de bahía frente al muelle de la Aduana, lo que obligó a acercarse para comprobar tal situación, y al verificar el hecho se tuvo conocimiento de que este camarón era de propiedad de la señora BERTHA LOPEZ DE REYNEL, propietaria del buque pesquero "BONNY", quien cuenta con un permiso de pesca comercial industrial, el cual no la faculta para adelantar actividades de proceso y menos en esta época de veda...".

El Instituto dió aplicación al artículo 162 del Decreto Reglamentario 2256 de 1991, a cuyo tenor las infracciones a las normas sobre actividad pesquera en todas sus fases y modalidades darán lugar a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 55 de la Ley 13 de 1990, que a su vez dispone:

"ARTICULO 55º. Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la presente Ley y demás normas legales y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedores, según la gravedad de la infracción, a una o más de las siguientes sanciones que aplicará el INPA sin perjuicio de las sanciones penales y demás a que hubiere lugar:

1. Conminación por escrito.

2. Multa

3. Suspensión temporal del permiso, autorización, concesión o patente según sea el caso.

4. Revocatoria del permiso, autorización, concesión o patente.

6. Cierre temporal o clausura definitiva del establecimiento.

Las multas que se impongan por infracciones a las disposiciones sobre pesca continental, tendrán un valor comprendido entre el equivalente al salario mínimo legal de un día y el equivalente al salario mínimo legal de mil (1.000) días, en concordancia con lo previsto en el artículo 6º de la presente Ley.

Las multas que se impongan por infracción a las disposiciones sobre pesca marina, tendrán un valor comprendido entre el equivalente al salario mínimo legal de un día y el equivalente

al salario mínimo legal de cien mil (100.000) días, en concordancia con lo previsto en el artículo 6º de la presente Ley.

Las multas podrán ser sucesivas.

El capitán de la nave, el armador y los titulares del permiso de pesca serán responsables solidarios de las sanciones económicas que se impusieren.

El INPA comunicará a la Dirección General Marítima y Portuaria, DIMAR, las infracciones en que incurran los capitanes de las embarcaciones pesqueras para que éste les imponga las demás sanciones que sean de su competencia".

La accionante interpuso acción de tutela contra el Instituto Nacional de Pesca, alegando especialmente:

-Que desde hace más de veinte años su único y exclusivo medio de subsistencia lo constituye la actividad pesquera.

-Que, al imponérsele una sanción pecuniaria y simultáneamente suspender la operación de la motonave de su propiedad se la sometió a doble sanción.

-Que la figura de la "negación de zarpe", a ella aplicada por el INPA, estaba prevista en el artículo 74 del Decreto Ley 2324 de 1984, declarado inexequible por la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia del 22 de agosto de 1985.

-Que se la sancionó como persona natural a la par que le fue negado el zarpe a su motonave, pero que el mismo Instituto estableció que con el mencionado vehículo de transporte acuático no se cometió infracción alguna.

-Que le fue vulnerado su derecho al trabajo pues fue condenada a la inactividad laboral, con grave perjuicio para su familia y empleados.

Pidió la demandante que se ordenara al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, Regional Tumaco, levantar la medida de "negación de zarpe", a su juicio arbitraria, y aplicar los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo en relación con el cobro ejecutivo de las obligaciones generadas en la sanción que le fuera impuesta.

También solicitó al Juez ordenar la restitución de la patente de pesca a su nombre, pues había cancelado su valor por un período de 90 días.

Igualmente, la petición de amparo se dirigía a obtener el pago de indemnización por los perjuicios morales y materiales que, en su sentir, le fueron ocasionados con la actuación administrativa.

II. LA DECISION JUDICIAL MATERIA DE EXAMEN

La tutela fue concedida como mecanismo transitorio por el Juzgado Laboral del Circuito de Tumaco mediante fallo del 15 de febrero de 1996, objeto de revisión.

En consecuencia, se ordenó al INPA que, en el término de 48 horas, levantara la prohibición

de zarpe de la motonave “BONNY” y así lo hiciera conocer a la Capitanía de Puerto de Tumaco.

Las demás peticiones fueron denegadas.

De allí dedujo el Juzgado que no era procedente impedir el zarpe de la motonave, pues no se daban los presupuestos del artículo 172 del Decreto 2256 de 1991.

Fue claro el fallador en el sentido de que únicamente concedía una protección transitoria, con el fin de evitar a la afectada un perjuicio irremediable. Este último, según la Sentencia, resultaba evidente, por cuanto “la medida ocasiona perjuicios a quien la soporta, los cuales al paso del tiempo se irán agravando y podrían llegar a ser irremediables”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política resulta expresa la competencia de esta Corporación para revisar el indicado fallo de tutela.

En cuanto a la Sala de Revisión, la tiene en concreto a partir de la selección y el reparto efectuados de conformidad con las reglas contempladas en el Decreto 2591 de 1991.

2. Errónea concepción del perjuicio irremediable

La sola exposición de los hechos deja ver sin asomo de duda que para atacar los actos administrativos objeto de demanda, por las razones de índole puramente legal invocadas por la peticionaria, ésta contaba con medios judiciales de defensa consagrados precisamente para situaciones como la relatada, según las disposiciones del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984).

Entonces, como lo aceptó el juez de instancia, no cabía en principio la acción incoada.

Sin embargo, se partió del supuesto, para nada demostrado, de que la actora se encontraba en la circunstancia del perjuicio irremediable, prevista de manera excepcional por el artículo 86 de la Constitución, como suficiente para conceder la tutela de manera transitoria pese a la existencia de instrumentos judiciales alternativos según las reglas ordinarias del sistema jurídico.

El único fundamento que al respecto se hizo explícito en la parte considerativa del fallo consistió en dos aseveraciones que merecen glosa: la de que la medida adoptada por la administración respecto de la motonave de propiedad de la quejosa ocasionaba a ésta perjuicios y la de que ellos se irían agravando y “podrían llegar a ser irremediables”.

La Corte examina brevemente tales premisas.

a) El solo efecto negativo de una sanción no implica violación de derechos

Considera la Corte que la Constitución no prohibe al Estado ni a sus autoridades aplicar sanciones a los particulares.

Por el contrario, sobre la base de que el “ius puniendi” resulta insustituible para mantener un orden mínimo en el curso de la convivencia social, las normas fundamentales declaran sin rodeos que las personas responden ante las autoridades “por infringir la Constitución y las leyes” (artículo 6º C.P.).

Ello es así como corolario indispensable del principio según el cual quien se halle dentro del territorio -sea nacional o extranjero- está obligado a “acatar la Constitución y las leyes y (a) respetar y obedecer a las autoridades” (artículos 4 y 95 C.P.).

Ello es fundamento y requisito del Estado de Derecho y simultáneamente garantía del orden justo que busca realizar todo el sistema jurídico.

Tal condición, inherente a la idea misma de la organización estatal, exige el poder suficiente de las autoridades para castigar a quienes transgreden los mandatos consagrados en las normas jurídicas, pues si no lo tuvieran a su alcance les sería imposible atender los cometidos que justifican su existencia: la protección de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades y el aseguramiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2 C.P.).

Desde luego, el ejercicio de tal poder supone, en el Estado de Derecho, la sujeción de la autoridad a las normas previamente definidas y el debido proceso aplicable al inculpado para la deducción de su responsabilidad y para la imposición de las sanciones que le correspondan, como ya lo destacó la Corte en Sentencia C-007 del 18 de enero de 1993.

Pero, claro está, la idea misma de la punición, aplicada por el Estado sobre las personas, significa para los sujetos pasivos de ella la ineludible y cierta ocurrencia de hechos que, de suyo, los afectan o incomodan.

Todo castigo lleva en sí, por naturaleza, un efecto no querido por aquel a quien se aplica. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua lo define, por tanto, como “pena que se impone al que ha cometido un delito o falta”.

La sanción o pena -en sentido amplio- corresponde siempre a una medida adoptada por la autoridad e impuesta al responsable de la ofensa a título de correctivo, expiación o escarmiento y sin dificultad se comprende que, por ser lo contrario del premio o el estímulo, causa en el sancionado desazón, congoja, trabajos y, en algunos casos -según la gravedad de la sanción y el rigor del ordenamiento jurídico correspondiente- dolor, sufrimiento, aflicción, restricción en el ejercicio de libertades y derechos que, de no ser por aquélla, deberían ser disfrutados por el castigado al igual que lo son por las demás personas.

Pero ello es así no porque el Estado quiera causar daño o agravio a los individuos sometidos a su autoridad sino como consecuencia de la conducta reprochable por la cual algunos de ellos resultan responsables.

A nadie se oculta que, no obstante las funciones de la pena, entre las cuales cabe destacar su papel de resocialización del delincuente (artículo 12 del Código Penal), quien, como consecuencia de sus delitos, debe pasar varios años en prisión, sufre grave perjuicio, talvez irreversible, no solamente en el campo de la libertad física sino en el desarrollo de

aspiraciones y propósitos personales, sociales y económicos de incalculable valor y aun en el campo sicológico.

Una multa, en especial si es cuantiosa, ocasiona siempre un daño patrimonial objetivo y apreciable.

La prohibición de ejercer cierto oficio o profesión implica sacrificio de las propias inclinaciones o tendencias e indudablemente la pérdida de los ingresos inherentes a su desempeño.

Pero todas esas circunstancias, desagradables y normalmente rehusadas, son inseparables del ejercicio de la autoridad en beneficio colectivo y, propiciadas como lo son por el mismo comportamiento de quien las padece, no constituyen violación de sus derechos ni corresponden a conductas ilegítimas de la autoridad que las aplica, a no ser que en el evento concreto pueda establecerse la arbitrariedad o la transgresión del orden jurídico por parte del que sanciona.

Ya en Sentencia C-371 del 25 de agosto de 1994 la Sala Plena de la Corte expresó:

"No puede perderse de vista que el hombre, como ser sociable, va siendo sometido a lo largo de su existencia a distintas formas de restricciones, límites y condiciones, de tal modo que su comportamiento siempre tendrá que confrontarse con el medio social al cual pertenece y deberá contar con las imposiciones que de él provienen. En los diversos grupos humanos (escuela, colegio, universidad, trabajo), en la sociedad en general y, por supuesto, frente al Estado, la persona está obligada por unas determinadas reglas cuya observancia se le exige, en el entendido de que, si no se aviene a ellas, deberá soportar las consecuencias negativas -sanciones-, aplicables a partir de su comportamiento".

La actividad estatal por medio de la cual se imponen sanciones es, entonces, plenamente legítima y, en tanto se ejerza dentro del ámbito de competencia de la autoridad correspondiente y con arreglo a las disposiciones pertinentes, previo el debido proceso, no puede alegarse por el sujeto pasivo de aquéllas que sus derechos resulten vulnerados por la única circunstancia de que la aplicación de las medidas inherentes al castigo le ocasione perjuicio, ya que éste, bajo los anteriores supuestos, no tiene el carácter de antijurídico.

De lo expuesto se concluye que, aunque la acción de tutela podría estar dirigida a contrarrestar la aplicación de sanciones impuestas en violación a perentorias prohibiciones constitucionales -como la de pena de muerte, confiscación, cadena perpetua o destierro- o con desconocimiento de las garantías procesales, cuando el artículo 86 de la Constitución contempla la posibilidad excepcional de la sentencia de tutela con alcance transitorio para evitar un "perjuicio" irremediable, no está consagrando por regla general esa forma de protección judicial como mecanismo orientado a enervar los efectos de las decisiones adoptadas por autoridades judiciales o administrativas en cuanto a la imposición de penas o sanciones.

Si ello fuera así, toda sanción, por el hecho de serlo, podría entenderse como agresión a los derechos fundamentales, con notoria distorsión sobre el ámbito de protección de los mismos y en detrimento de la función punitiva del Estado.

No puede, por tanto, admitirse la tesis -implícita en la sentencia revisada- de que el sólo concepto de sanción es sinónimo de daño para los fines de configurar un perjuicio irremediable.

Las normas que organizan el Estado y señalan la órbita de sus actividades, procurando proteger eficazmente los derechos de los asociados, no se limitan a establecer únicamente prerrogativas en favor de los particulares, sino, como resulta lógico, también ellas sirven para señalar el campo de las obligaciones exigibles a quienes, por conformar el conglomerado social, están sometidos a unas reglas cuyo acatamiento ha de traducirse en el bienestar de la comunidad.

Es natural que la Constitución Política someta a sus postulados tanto a las autoridades públicas como a los particulares, pues del acuerdo entre éstos y aquéllas, en el marco de la normatividad, depende en gran medida el adecuado funcionamiento de la organización social y jurídica. La Carta Política no debe ser interpretada solamente desde la perspectiva protectora de derechos y libertades, pues ella también contiene normas destinadas a establecer y hacer cumplir los deberes de las personas.

“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, bienes, honra, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (Destaca la Sala).

Además, el artículo 6º del Ordenamiento Fundamental estipula que los particulares son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, al paso que el 95, al señalar los deberes de la persona y del ciudadano, establece:

“1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;

(…)

“7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia”.

El compromiso que implica la vida en comunidad impone a cada uno de sus miembros obligaciones y cargas correlativas a los fines buscados por la colectividad, las cuales se hacen exigibles en todo momento y en cada caso particular mediante los instrumentos de coacción creados por el ordenamiento jurídico.

Por ello, quien se muestra remiso a cumplir sus deberes o abusa de los derechos consagrados en su favor, atenta contra el conglomerado y, en consecuencia, debe ser sancionado con arreglo a las normas jurídicas, según la gravedad de las infracciones y faltas de las cuales sea hallado culpable.

Por contrapartida y como elemento necesario para la efectividad del enunciado principio, las autoridades deben estar atentas para vigilar que los particulares cumplan cabalmente con los deberes y obligaciones impuestos por el sistema jurídico, al cual, según el artículo 4º de la Constitución, están sometidos.

b) La irremediabilidad del perjuicio debe ser evaluada por el juez como cierta y no como

eventual

Llama la atención de la Corte el hecho de que en el proceso objeto de examen se haya definido la viabilidad de la tutela transitoria a partir del presupuesto según el cual el daño que el juez estimó implícito en la sanción “podría llegar a ser irremediable”.

La Corte, si bien declaró inexequible la definición legal del perjuicio irremediable (Sentencia C-531 del 11 de noviembre de 1993. Sala Plena. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), ha delineado en varias de sus providencias los requisitos que debe reunir dicho concepto para llegar a configurarse en un caso concreto.

En Sentencia T-225 del 15 de junio de 1993 (M .P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa) se advirtió:

“Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados. Con respecto al término “amenaza” es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral”.

En Sentencia T-260 del 20 de junio de 1995, proferida por esta misma Sala, se sostuvo:

“En cuanto al concepto sobre lo que es un perjuicio irremediable, único fundamento constitucional de la protección transitoria cuando existen otros medios de defensa judicial, bien es sabido que existía una definición legal, consagrada en el inciso 2º, numeral 1º, artículo 6 del mencionado Decreto 2591 de 1991, a cuyo tenor se entendía por tal perjuicio el que sólo pudiera ser resarcido en su integridad mediante una indemnización.

La Corte Constitucional, mediante Fallo C-531 del 11 de noviembre de 1993 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), declaró inexequible tal concepto, por considerar que fue introducido por el legislador en contraposición al artículo 86 de la Carta, en cuanto equiparó el perjuicio irremediable a un juicio hipotético de naturaleza jurídica con el que se quiso sustituir la situación fáctica a la que se remite el precepto constitucional, limitando los alcances de tal concepto y cercenando las posibilidades judiciales de desarrollar los preceptos fundamentales.

La Corte estimó en dicha providencia que correspondía a los jueces de tutela dar contenido al concepto de perjuicio irremediable, mediante la interpretación de los hechos puestos a su consideración en cada caso, pues de la adecuada confluencia entre el derecho y la realidad depende la justicia de cada decisión, dentro de los términos constitucionales.

Claro está, ese papel del juez implica el ejercicio de una autoridad necesaria para la eficacia de la tutela y para la efectividad de los derechos fundamentales, pero la facultad que implica, no por ser amplia puede devenir en arbitraria, ya que la evaluación y definición sobre si en el caso particular se configura el perjuicio irremediable no obedece a su capricho sino que se deriva de la Carta Política aplicada a la situación fáctica considerada".

(…)

"El juez de tutela está obligado a fundamentar la calificación que haga de un perjuicio irremediable, con razones que consulten el sentido extraordinario de la protección temporal y su consecuente interpretación restrictiva, a la luz de la Constitución y según los hechos objeto de examen.

Debe tener en cuenta que se trata de una posibilidad excepcional y en sí misma precaria de que el juez de tutela imparta órdenes de obligatorio acatamiento en materias que, por definición de la misma Carta, habrán de ser consideradas y resueltas por el juez ordinario competente. Por tanto, su extensión más allá de los límites que impone la necesaria y precisa protección del derecho que podría sufrir daño irreparable implica un desbordamiento del ámbito de competencias del juez de tutela y una vulneración de la autonomía funcional de aquel juez o tribunal al que, según el ordenamiento jurídico, corresponde la decisión definitiva.

De lo expuesto resulta sin duda que el carácter irremediable del perjuicio debe ser evaluado directamente por el juez, miradas las circunstancias del caso sometido a su conocimiento y en relación con las consecuencias que, apreciadas por él como inminentes, podrían derivarse para el actor si no se concediera la protección temporal de los derechos que le han sido violados o que son amenazados.

Tal evaluación directa debe recaer sobre el conjunto de elementos fácticos que configuran la circunstancia actual del solicitante y frente a las posibilidades ciertas de un inminente daño a sus derechos fundamentales, de tal naturaleza que no sea susceptible de ser evitado por la decisión del juez ordinario, que en tal sentido podría ser inoficiosa o tardía.

Por lo tanto, no puede admitirse como irremediable el perjuicio del todo eventual, es decir aquel que en cualquier caso podría llegar a sufrirse o, por el contrario, jamás configurarse.

Si toda posibilidad de perjuicio, por lejana e incierta que fuera, cumpliera el requisito constitucional para dar paso a la excepción por solo aparecer en el espectro de los acontecimientos futuros (algo que puede suceder o no), toda situación jurídica o fáctica de futura realización, alrededor de la cual se diera el temor o la perspectiva de un daño a derechos fundamentales, podría ser objeto de la acción de tutela, bajo la modalidad transitoria, ya que el fallador estaría, en todos los casos, ante la hipótesis del perjuicio irremediable.

Como ello no es así, según se deja dicho, resulta equivocada la apreciación judicial que extiende la irremediabilidad a todo tipo de circunstancias posibles o probables.

Será revocada la providencia que, bajo los señalados criterios -a juicio de la Corte contrarios

a las reglas constitucionales-, concedió una protección que estaba fuera del alcance y de la competencia del juez de tutela por existir otros medios, suficientemente aptos, para la defensa de los derechos invocados.

3. La responsabilidad de los particulares en la preservación de los recursos naturales

Pese a que la Corte no entrará a resolver sobre el fondo mismo del conflicto planteado por la actora, ya que la validez de los actos administrativos mediante los cuales se la sancionó deberá ser establecida por la jurisdicción correspondiente, se halla necesario, por razones de pedagogía constitucional, formular algunas advertencias acerca de la responsabilidad que, a la luz de la Constitución, asume toda persona en lo concerniente a la defensa, protección y cuidado de los recursos naturales.

Según el artículo 8º de la Constitución, "es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación".

El artículo 95, numeral 8, de la Carta señala como deberes de la persona y del ciudadano los de "proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano".

Por su parte, el artículo 79 de la Constitución señala como deber del Estado el de "proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".

Dice el artículo 80 que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y agrega que la organización estatal deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Esas responsabilidades del Estado y las correspondientes obligaciones de los particulares no podrían tener efectiva realización, como lo quiere la Carta según lo consagra su artículo 2º, si carecieran las autoridades del poder suficiente para adoptar las medidas preventivas necesarias a la preservación de los recursos naturales, adoptar los correctivos que contrarresten los efectos de actividades depredadoras de los mismos e imponer las sanciones que merezcan, según la normatividad aplicable, los transgresores de la misma.

No puede olvidarse, por otra parte, que la producción de alimentos, en la cual tiene especial incidencia el adecuado y equilibrado manejo de los recursos naturales, goza, según el artículo 65 de la Constitución, de la especial protección del Estado, el cual, según dicho precepto, "otorgará prioridad al desarrollo integral (subraya la Corte) de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales".

Tal obligación del Estado se halla en perfecta coherencia con lo dispuesto en el artículo 334 del Estatuto Fundamental, que le ordena ejercer la dirección general de la economía e intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, entre otros aspectos, con el fin de "conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la

distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano", así como con el propósito, no menos importante, de "promover la productividad, la competividad y el desarrollo armónico de las regiones".

Claro está, para realizar ese conjunto de finalidades constitucionales de la función estatal, las autoridades públicas, en las áreas de sus respectivas competencias y en los términos de las disposiciones legales correspondientes, deben evaluar los distintos factores de la actividad industrial, comercial, agrícola, pesquera y ganadera que deben ser objeto de estímulo, intervención, regulación, inspección, vigilancia y control, con miras al interés colectivo, dentro de unas políticas generales fijadas por el Gobierno.

Bien pueden darse, entonces, las restricciones, vedas y prohibiciones para las actividades de explotación, transporte, transformación, procesamiento, comercialización, distribución o consumo de determinados productos agrícolas o pesqueros durante cierto tiempo, sin que las necesarias limitaciones que de allí surgen para los particulares puedan entenderse violatorias de garantías constitucionales, en especial la de la empresa y la iniciativa privada, pues ellas, como bases del desarrollo, tienen una función social que implica obligaciones (artículo 333 C.P.).

4. La licitud, elemento esencial de la actividad laboral protegida por la Carta Política

El ejercicio de los derechos fundamentales está limitado por el ordenamiento jurídico, es decir que el amparo de aquéllos solamente es posible cuando su titular actúa dentro de los supuestos establecidos por la Constitución y las leyes. Así, quien considera que su actividad ilícita es ejercicio del derecho al trabajo y que por ello debe ser protegida a través de mecanismos como la acción de tutela, además de abusar de sus derechos, malinterpreta y desvirtúa el genuino alcance de la garantía constitucional.

En relación con la licitud de las actividades protegidas como ejercicio del derecho al trabajo, la Corte Constitucional ha expresado:

"… No puede concebirse como trabajo y mucho menos ser protegida constitucionalmente, aquella ocupación que causa daño a la colectividad o que en todo o en parte resulta ser atentatoria del orden jurídico, pues de así admitirse se quebrantaría sin remedio la estructura básica de la organización social, de la cual son piezas insustituibles el respeto a la legalidad, la prevalencia del interés común, el digno ejercicio de los derechos y el cabal cumplimiento de deberes y obligaciones. Dentro de este contexto axiológico no es factible reconocer el carácter de "trabajo" a las conductas tipificadas como punibles, tal como lo pretende el accionante en el caso dilucidado mediante las providencias que ahora se revisan.

"El trabajo, para merecer la protección del Estado y para ampararse en el Derecho, uno de cuyos medios constitucionales es precisamente la acción de tutela, debe cumplir ante todo, como requisito mínimo, el de la licitud de su objeto. No están cobijadas por la Constitución y, por el contrario, repugnan a ella en cuanto contradicen sus mandatos, las actividades que abierta o disimuladamente quebrantan los preceptos de la ley o encajan en los tipos penales. Ninguna protección brinda el ordenamiento jurídico a las conductas que, so pretexto de profesión, arte u oficio, sirven o favorecen a la delincuencia en cualquiera de sus formas, ni

tampoco pueden cobijarse bajo su manto las acciones encaminadas a la práctica o el encubrimiento de acciones subversivas del orden público o lesivas de la pacífica convivencia social. Semejantes actividades, así se presenten bajo el ropaje inofensivo del ejercicio de derechos, si la autoridad descubre que no lo son, lejos de hacer propicia una gestión protectora de los entes públicos deben ser señaladas sin ambages como altamente corruptoras del orden social pretendido por la Constitución y perseguidas con arreglo a las leyes". (Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-568 del 23 de octubre de 1992).

5. Análisis del caso concreto

Los documentos que aparecen en el expediente permiten establecer que el Ministerio del Medio Ambiente, mediante la Resolución número 00523 del 1º de diciembre de 1994, dispuso la veda para la pesca del camarón de aguas someras en el Pacífico colombiano entre los días 15 de abril y 15 de junio de cada año. En desarrollo de esta decisión administrativa y cumpliendo con las funciones que la Ley 13 de 1990 le ha asignado, el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura -INPA-, expidió la Resolución Nº 0070 del 20 de febrero de 1995, mediante la cual fueron establecidas las medidas para el cumplimiento de la veda.

El acto administrativo del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura -INPA-, contempló, entre varias medidas, la siguiente:

"ARTICULO PRIMERO.- Prohibir durante el período de la veda del camarón de aguas someras su extracción, posesión, proceso, comercialización total y transporte en cualquier medio, desde los municipios del Litoral Pacífico colombiano, hacia el interior del país o viceversa".

(…)

"PARAGRAFO.- Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Resolución, la flota camaronera deberá entrar a puerto antes del 10 de abril de 1995 a Buenaventura, Tumaco, Guapi y Bahía Solano, con el fin de asegurar el proceso del producto capturado antes de iniciarse la veda en el litoral Pacífico".

(…)

"ARTICULO DECIMO.- Las embarcaciones de pesca industrial que infrinjan las disposiciones establecidas en la presente Resolución, serán sancionadas con multas cuyo valor será el comprendido entre el equivalente al salario mínimo legal de 2.000 días y el equivalente al salario mínimo legal de 10.000 días".

(…)

"ARTICULO DOCE.- Las personas que sean sorprendidas procesando o comercializando camarones vedados y en general infringiendo las disposiciones establecidas en la presente Resolución serán sancionadas con el decomiso definitivo del producto, suspensión del permiso hasta por seis (6) meses y se impondrán multas cuya cuantía se fijará entre el equivalente al salario mínimo legal de 1.000 días y el equivalente al salario mínimo legal de 10.000 días, atendiendo al volumen de los productos que tenga en posesión y a la reincidencia del infractor".

Si bien esta Corte no entrará a dilucidar la validez de los actos administrativos enunciados, por cuanto no es de su competencia, partirá de la presunción de legalidad que los favorece, ya que no se oponen prima facie a la Constitución.

La forma clara y precisa en que el INPA reguló la veda del camarón en aguas someras del Pacífico colombiano, releva a la Sala de cualquier comentario al respecto. Además, consta en el expediente que el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, hizo conocer el contenido de la Resolución a los destinatarios de la misma, mediante notificación personal y a través de reiteradas comunicaciones de radio recibidas por las embarcaciones, entre ellas la motonave "BONNY" de propiedad de la señora BERTHA NUBIA LOPEZ DE REYNEL.

Sin embargo, aparece probado, según la investigación adelantada por el INPA, que, desatendiendo las advertencias de la autoridad y en un acto de desacato y desobediencia a las ordenes impartidas por el Gobierno Nacional, la tripulación de la motonave "BONNY", comandada por el Capitán JORGE ELIECER REYNEL, se dedicó durante la mañana del 15 de abril de 1995 al "proceso de camarón", siendo sorprendida por los representantes de dicha entidad, quienes procedieron a decomisar 107.5 kilos de "camarón tití", que fueron dejados en depósito a la propietaria de la embarcación, señora BERTHA NUBIA LOPEZ DE REYNEL.

Esta, según la misma investigación, teniendo conocimiento del decomiso y sabiendo que el producto de la actividad ilícita le había sido entregado en depósito, procedió a venderlo. La posible comisión de delito en este punto no es asunto que caiga bajo la competencia de esta Corte y, en consecuencia, se correrá traslado a la Fiscalía General para lo de su cargo.

Luego de adelantar el correspondiente proceso administrativo, el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura -INPA-, mediante la resolución Nº 0023 del 16 de junio de 1995, sancionó a la señora BERTHA LOPEZ DE REYNEL, armadora de la motonave "BONNY", imponiéndole una multa de tres millones novecientos sesenta y cuatro mil pesos ($ 3.964.000.oo). En el mes de julio de 1995 la peticionaria interpuso el recurso de reposición contra la decisión, la cual fue modificada en su beneficio el 4 de diciembre del mismo año.

La modificación consistió en rebajar a un millón quinientos ochenta y cinco mil seiscientos pesos ($ 1.585.600.oo) el monto de la sanción pecuniaria impuesta a la accionante. Además, se dispuso oficiar a la Capitanía del Puerto de Tumaco para que se abstuviera de "otorgar el zarpe" a la motonave hasta tanto diera cumplimiento a las sanciones impuestas por el INPA.

Durante el proceso administrativo adelantado por el INPA, fue llamado a declarar el Capitán de la motonave, señor JORGE ELIECER REYNEL, quien se declaró conocedor del período durante el cual estaba vigente la veda, como también de la orden de entrar a puerto antes del 10 de abril de 1995.

Para justificar lo que el INPA consideró ilícito comportamiento de su parte, el declarante manifestó que el día 9 de abril a las 7 p.m., mientras adelantaba sus labores, la motonave "BONNY" sufrió una avería que fue reparada hasta el día 12 de abril. El 13 continuó hacia el muelle y debido a que los días siguientes eran feriados, el producto de la pesca fue dejado en la bodega del buque.

Sin embargo, del expediente resulta que REYNEL se negó a dar el nombre del mecánico que

reparó la embarcación, como también guardó silencio cuando se le preguntó si tenía permiso del INPA para el “proceso de camarón” que adelantaba.

Al revisar la bitácora de la motonave “BONNY”, las autoridades encontraron la siguiente anotación, firmada por el mencionado declarante: “Se presentó avería del winche durante veinticuatro horas del día 12-95 Abril”. También en este aspecto será la Fiscalía General de la Nación la encargada de resolver acerca de la procedencia de una investigación penal.

A lo anterior debe agregarse que el 17 de abril de 1995, BERTHA NUBIA LOPEZ DE REYNEL dirigió al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura -INPA-, Regional Tumaco, un oficio en el cual se lee: “… la pesca entró al puerto el día 13 de Abril de los corrientes a las 6:00 A.M. debido a que se presentó un daño en el winche entre los días 11 y 12 de abril de 1.995, ocasionado porque se enterraron o enfangaron los equipos y debieron ser recuperados a mano” (subrayas no originales).

Es decir, la accionante reconoció que para el día 10 de abril, la motonave de su propiedad no había entrado a puerto, violando las disposiciones establecidas en la Resolución 0070 del 20 de febrero de 1995.

Ante la evidencia existente en su contra, la peticionaria alegó que era improcedente imponerle una multa a ella como persona natural y, al mismo tiempo, condicionar “el permiso de zarpe” de la motonave al pago de la sanción pecuniaria.

En relación con esta materia, cabe recordar lo establecido por la Ley 13 de 1990 (artículo 55) y por el Decreto Reglamentario Nº 2256 del 4 de octubre de 1991 (artículo 172), que estaban vigentes para la época de los hechos.

La primera de esas normas dispuso:

“Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la presente ley y demás normas legales y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a una o más de las siguientes sanciones que aplicará el INPA sin perjuicio de las sanciones penales y demás a que hubiere lugar:

(…)

2. Multa.

(…)

5. Decomiso de embarcaciones, equipos o productos.

(…)

La disposición reglamentaria señaló:

“Las infracciones a la pesca marina serán investigadas y sancionadas por el INPA, teniendo en cuenta las diligencias preliminares que adelante la Dirección General Marítima y por intermedio de la Capitanía de Puerto correspondiente. Esta última, a petición del INPA, se

abstendrá de otorgar el zarpe para la embarcación infractora, hasta tanto se dé cumplimiento a las sanciones impuestas por éste". (Destaca la Sala).

Además, resulta pertinente recordar lo preceptuado por el artículo 65 del Código Contencioso Administrativo, que establece:

"Ejecución por el obligado. Cuando un acto administrativo imponga una obligación a un particular y éste se resistiere a cumplirla, se le impondrán multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado".

Es claro, entonces, que el INPA, al imponer a BERTHA NUBIA LOPEZ DE REYNEL las sanciones pecuniarias que se han mencionado, actuó de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, respecto del cual -se repite- obraba la presunción de legalidad y a cuyo respecto no tenía cabida la aplicación del artículo 4º de la Carta Política, en cuanto no se mostraba de bulto incompatibilidad alguna con la Constitución.

6. Negligencia del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura -INPA- para resolver sobre el recurso de reposición presentado por la accionante

Como se ha expuesto, ante la violación de la "veda del camarón", el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura -INPA-, impuso a la señora BERTHA NUBIA LOPEZ DE REYNEL una sanción consistente en multa. Por escrito fechado el 10 de julio de 1995, la accionante interpuso el recurso de reposición contra el acto administrativo que sirvió para establecer el castigo en su contra.

En un acto de extrema indolencia administrativa, el INPA, Regional Tumaco, resolvió acerca del recurso mediante una resolución que fue notificada a la señora LOPEZ DE REYNEL el día 10 de enero de 1996, es decir, la administración tomó aproximadamente seis (6) meses para resolver un asunto que, según la ley, debe ser decidido de plano.

En relación con los recursos que proceden contra esta clase de resoluciones, el Decreto 2256 de 1991 establece en el inciso segundo del artículo 164:

"Contra la resolución que imponga una sanción, podrá interponerse el recurso de reposición en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo".

A su vez, el Estatuto Contencioso Administrativo preceptúa en el artículo 56 que:

"Los recursos de reposición y de apelación siempre deberán resolverse de plano, ..." (Subraya la Sala).

Se aplica, en estos casos, el principio de celeridad consagrado por la Constitución en su artículo 209 y por el legislador en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo, según el cual:

"El retardo injustificado es causal de sanción disciplinaria, que se puede imponer de oficio o por queja del interesado, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponder al funcionario".

Ante la negligencia de los servidores públicos encargados de conocer del recurso de reposición presentado por la señora BERTHA NUBIA LOPEZ DE REYNEL, la Sala considera necesario que la Procuraduría General de la Nación inicie la respectiva investigación disciplinaria.

DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el 15 de febrero de 1996 por el Juzgado Laboral del Circuito de Tumaco, mediante la cual se resolvió conceder la tutela como mecanismo transitorio en favor de la ciudadana BERTHA NUBIA LOPEZ DE REYNEL, y, en sustitución de ella, NEGAR la protección solicitada por existir otros medios judiciales sin que se haya configurado el perjuicio irremediable.

Segundo.- ORDENAR al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura -INPA-, Regional Tumaco, que, como consecuencia de la revocación y de conformidad con el ordenamiento jurídico, proceda a hacer efectivas las sanciones impuestas a la ciudadana BERTHA NUBIA LOPEZ DE REYNEL, armadora de la motonave “BONNY”, sorprendida por las autoridades públicas cuando adelantaba actividades vedadas por orden del Ministerio del Medio Ambiente.

Tercero.- COMPULSENSE copias del expediente y de esta providencia a la Fiscalía General de la Nación para que, si lo estima pertinente, inicie las investigaciones penales a que haya lugar por la posible comisión de delitos en la actuación de los implicados ante las autoridades administrativas en el asunto materia de examen.

Cuarto.- CONDENAR a la ciudadana BERTHA NUBIA LOPEZ DE REYNEL al pago de las costas que se hubieren ocasionado en el trámite del presente proceso, por darse la circunstancia prevista en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991. El Juzgado Laboral del Circuito de Tumaco procederá a liquidarlas de acuerdo con la ley.

Quinto.- DESE TRASLADO a la Procuraduría General de la Nación para que establezca las responsabilidades disciplinarias correspondientes en cuanto a la mora en la resolución del recurso de reposición interpuesto por la accionante ante el INPA.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese 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