

Sentencia T-414/95

DERECHO DE PETICION EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

El derecho de petición tiene por finalidad hacer posible el acceso de las personas a la autoridad pública para que ésta, se vea precisada no solamente a tramitar sino a responder de manera oportuna las solicitudes elevadas por aquéllas en interés general o particular, pero no tiene sentido cuando la administración ha asumido de oficio una actuación que adelanta ciñéndose a los términos y requerimientos legales. En tales eventos las reglas aplicables para que se llegue a decidir sobre el fondo de lo solicitado son las que la ley ha establecido para el respectivo procedimiento, que obligan a los particulares involucrados tanto como a las dependencias oficiales correspondientes, de modo tal que -en la materia propia de la decisión final- no tiene lugar la interposición de peticiones encaminadas a que el punto objeto de la actuación administrativa se resuelva anticipadamente y por fuera del trámite normal.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Retención de vehículo

La División de Fiscalización -Grupo Aduanas-, ha venido obrando en cumplimiento de sus funciones y dentro de los términos previstos en la ley, por lo cual no ha podido establecerse desconocimiento del debido proceso ni dilación injustificada en el trámite emprendido. El ciudadano, mediante apoderado legalmente constituido, viene siendo escuchado por la autoridad administrativa que adelanta la investigación en su contra. La entidad pública le ha notificado el contenido de las providencias que lo afectan y, además de interponer los respectivos recursos, el demandante ha podido controvertir las pruebas que lo comprometen como responsable así como aportar aquellas que lo favorecen.

DERECHO DE PETICION-Reiteración de solicitudes/DERECHO DE PETICION-Casos en que se presenta abuso

El derecho de petición no resulta vulnerado cuando la autoridad omite reiterar una respuesta dada por ella misma al solicitante. El derecho de petición no implica que, una vez la

autoridad ha respondido al solicitante, deba repetir indefinidamente la misma respuesta frente a nuevas solicitudes cuando éstas son idénticas a la inicial inquietud, ya satisfecha.

DERECHO AL BUEN NOMBRE-Iniciación de proceso administrativo/DERECHO A LA HONRA-Iniciación del proceso administrativo

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-69603

Acción de tutela instaurada por ZACARIAS SAHLI KHALIL contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Regional Norte -Barranquilla-.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los trece (13) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Revisa la Corte el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla al resolver sobre el asunto en referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

La acción de tutela fue instaurada por ZACARIAS SAHLI KHALIL, por conducto de apoderado.

El actor dijo ser propietario de un vehículo aprehendido el 4 de enero de 1995 por el Grupo de Automotores de la SIJIN -Policía Nacional- de Barranquilla.

Según la demanda, el 17 de enero la Policía Nacional resolvió poner el automotor a disposición de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, Regional Norte (Barranquilla). Allí la investigación correspondiente fue asumida por la División de Fiscalización -Grupo Aduanas-.

El apoderado manifestó que desde el 26 de enero solicitó al Jefe de la División la entrega del vehículo, sin haber obtenido respuesta positiva o negativa.

Volvió a elevar solicitud el 14 de febrero, en demanda de la “entrega inmediata e incondicional” del aludido bien, alegando que había sido aprehendido y retenido ilegalmente, sin que, hasta la fecha de instaurar la acción de tutela, hubiera recibido respuesta.

Por tercera y cuarta vez pidió la devolución del carro mediante comunicaciones del 3 y el 9 de marzo. De acuerdo con su afirmación, no recibió respuesta.

Sostuvo que, de parte de la DIAN, no ha habido un pronunciamiento sobre la autenticidad del documento público que ampara el vehículo.

A su juicio, la aprehensión y retención de la camioneta, sin ningún fundamento de orden legal, así como la negligencia, el desinterés y el silencio ante las reiteradas peticiones vulneran los derechos de petición y debido proceso y causan grandes perjuicios de orden moral y económico al legítimo propietario.

Además -expuso- se ha violado el derecho de propiedad de Zacarías Zahli Khalil, pues éste adquirió el vehículo en legal forma y de buena fe exenta de culpa, y, además, se afecta su honra y su buen nombre.

Solicitó que, por la vía de la tutela, se dispusiera la entrega inmediata e incondicional del automotor varias veces mencionado y que se ordenara investigación disciplinaria contra el Jefe de la División de Fiscalización -Grupo Aduanas- de la DIAN Barranquilla, por el incumplimiento de sus obligaciones.

II. DECISION JUDICIAL

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, mediante sentencia del 7 de abril de 1995, resolvió denegar por improcedente la tutela instaurada, pues, según su análisis del material probatorio, ninguno de los derechos reclamados por el accionante fue conculcado.

Consideró la Sala que el derecho al debido proceso no fue violado puesto que la DIAN había seguido y estaba siguiendo un proceso, ventilado conforme a las normas legales, dentro del cual el peticionario cuenta con mecanismos para salvaguardar sus intereses particulares.

En cuanto al derecho de petición, el Tribunal invocó jurisprudencia de esta Corte en cuya

virtud aquél no puede ser invocado para solicitar a un juez que haga o deje de hacer algo dentro de su función judicial, pues ella está gobernada por los principios y normas del proceso correspondiente. Los pedimentos que se formulen están sujetos a las oportunidades y formas que la ley señale.

En lo relativo al derecho de propiedad, no fue desconocido según el Tribunal, toda vez que la DIAN actuó en uso de facultades legales, en especial las conferidas por los decretos 2117 de 1992 y 1800 de 1994, dentro de una investigación que tiene por fin determinar la legalidad de la adquisición del vehículo, de tal manera que, una vez culmine el respectivo proceso, se determinará la entrega del automotor a su dueño o el decomiso definitivo.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia en mención, con arreglo a los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y según el Decreto 2591 de 1991.

Las reglas del debido proceso obligan a los particulares

Ha destacado la Corte que “dentro del marco jurídico trazado por la Carta Política de 1991, ha perdido su razón de ser la discusión acerca de si el debido proceso es exclusivo de los trámites judiciales o si debe extenderse a los procedimientos y actuaciones que se surten ante la administración, pues el nítido tenor literal del artículo 29 de la Constitución no deja lugar a dudas: ‘El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas’” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-460 del 15 de julio de 1992).

Ello implica que las dependencias y funcionarios estatales, aunque no sean jueces, están obligados a respetar las garantías procesales y que tan sólo dentro de las reglas previamente determinadas por la ley pueden proferir decisiones que afecten a los particulares, en especial cuando se trata de actuaciones encaminadas a establecer si una persona o entidad ha incurrido en faltas que ameriten la imposición de sanciones. El debido proceso descansa sobre el supuesto de la presunción de inocencia, la cual tiene que ser desvirtuada por el

Estado para que se hagan posibles el señalamiento del procesado como infractor y los castigos que, según la ley, merezca.

Pero este principio no solamente obliga al Estado. También los particulares involucrados en un proceso, sea de naturaleza judicial o administrativa, están obligados a observar y a acatar las reglas que la legislación haya establecido. Los particulares quedan vinculados por la normatividad propia de cada juicio o actuación y no pueden, según su voluntad, admitir aquello que de las formas procesales, trámites y términos les beneficie y rechazar lo que les sea desfavorable. Tampoco les es permitido interrumpir o dilatar los procesos mediante el uso de peticiones o recursos ajenos a ellos y, por lo tanto, improcedentes, salvo los casos excepcionales en que cabe la acción de tutela por vulneración de derechos fundamentales.

En lo referente a actuaciones judiciales debe reiterarse lo ya afirmado por esta Corte:

“...resulta indudable que el derecho de petición puede ejercerse ante los jueces; que, en consecuencia, éstos se hallan obligados a tramitar y responder las solicitudes que se les presenten, en los términos que la ley señale, y que, si no lo hacen, vulneran la preceptiva constitucional.

No obstante, el juez o magistrado que conduce un proceso judicial está sometido -como también las partes y los intervinientes- a las reglas del mismo, fijadas por la ley, lo que significa que las disposiciones legales contempladas para las actuaciones administrativas no son necesariamente las mismas que debe observar el juez cuando le son presentadas peticiones relativas a puntos que habrán de ser resueltos en su oportunidad procesal y con arreglo a las normas propias de cada juicio (artículo 29 C.P.).

Debe distinguirse con claridad entre aquellos actos de carácter estrictamente judicial y los administrativos que pueda tener a su cargo el juez. Respecto de éstos últimos son aplicables las normas que rigen la actividad de la administración pública, es decir, en la materia bajo análisis, las establecidas en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

En cambio, las actuaciones del juez dentro del proceso están gobernadas por la normatividad correspondiente, por lo cual las solicitudes que presenten las partes y los intervinientes dentro de aquél en asuntos relacionados con la litis tienen un trámite en el que prevalecen las reglas del proceso.

En ese orden de ideas, nadie podría alegar que el juez viola su derecho de petición cuando, principiando el proceso, presenta una solicitud orientada a obtener la definición propia de la sentencia y no se le responde dentro de los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo sino que se posterga la resolución hasta el momento del fallo. En tales circunstancias, ante eventuales actitudes morosas para resolver, el derecho fundamental que puede invocar el interesado no es el de petición sino el del debido proceso". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-334 del 31 de julio de 1995).

Por lo que atañe a la administración, el derecho de elevar peticiones respetuosas a las autoridades tiene una mayor amplitud, deducida de la norma constitucional que lo consagra, pero no puede olvidarse que cuando el objeto de una determinada solicitud tiene previstos en la ley ciertos trámites y requisitos, o cuando se han consagrado términos específicos para resolver sobre ella, el peticionario debe someterse a la normatividad respectiva, sin pretender, mediante peticiones relativas al fondo del mismo asunto que es materia de trámite, la modificación de lo ya reglado.

El derecho de petición tiene por finalidad hacer posible el acceso de las personas a la autoridad pública para que ésta, obligada como está por el artículo 23 de la Constitución, se vea precisada no solamente a tramitar sino a responder de manera oportuna las solicitudes elevadas por aquéllas en interés general o particular, pero no tiene sentido cuando la administración ha asumido de oficio una actuación que adelanta ciñéndose a los términos y requerimientos legales. En tales eventos las reglas aplicables para que se llegue a decidir sobre el fondo de lo solicitado son las que la ley ha establecido para el respectivo procedimiento, que obligan a los particulares involucrados tanto como a las dependencias oficiales correspondientes, de modo tal que -en la materia propia de la decisión final- no tiene lugar la interposición de peticiones encaminadas a que el punto objeto de la actuación administrativa se resuelva anticipadamente y por fuera del trámite normal.

Desde luego, lo dicho no implica que la existencia de normas procesales aplicables al proceso administrativo haga nugatorio el derecho de petición. Lo que significa es que su ejercicio debe supeditarse a reglas distintas de las ordinarias, propias para el trámite correspondiente. Obviamente el derecho de petición puede ser invocado, aun por fuera de esos preceptos especiales, cuando la administración incurre en mora de resolver dentro de los términos legales o cuando se trata de obtener la resolución de cuestiones incidentales que resultan

pertinentes de acuerdo con la naturaleza propia de la actuación que se adelanta.

En relación con los hechos que sirvieron de fundamento al accionante, la Sala encuentra que los actos adelantados por la Policía Nacional, SIJIN -División de Automotores-, y por la DIAN, Regional Norte (Barranquilla), cuentan con pleno soporte constitucional y legal, toda vez que cada una de estas autoridades ha cumplido, en el asunto que se revisa, con las funciones que el ordenamiento jurídico les impone.

De acuerdo con el oficio número 00048 del 17 de enero del presente año, el Departamento de Policía Atlántico, Sección Policía Judicial -Unidad Automotores-, dejó el vehículo aprehendido a disposición del Administrador de la DIAN -Regional Norte-, informando que "...fue inmovilizado en el peaje de Ponedera, cuando era conducido por el señor ADHAN HASSAN SAID (...), por presentar los sistemas de identificación adulterados" y por cuanto "la declaración de Saneamiento no reposa en esa dependencia".

El estudio técnico que adelantó la Policía Judicial dió como resultado que la morfología, superficie y guarismos del motor y del chasis no eran originales de fábrica.

Con base en los informes de la Policía Nacional, la DIAN, Regional Norte, mediante auto de apertura del 22 de marzo, inició el proceso correspondiente. El 3 de abril abrió pliego de cargos contra SAHLI KHALIL y dispuso el decomiso del automotor.

Los actos adelantados por la autoridad aduanera encuentran fundamento legal en lo dispuesto por el artículo 1o del Decreto 1800 del 3 de agosto de 1994, por medio del cual se unifican procedimientos en materia aduanera y se dictan otras disposiciones. La norma en mención establece:

"Procedimiento para definir la situación jurídica de mercancías aprehendidas. (...)

Surtidos todos los trámites de aprehensión, reconocimiento y avalúo de la mercancía, la división de fiscalización en el término de un (1) mes formulará el correspondiente pliego de cargos al declarante, al tenedor, a quien tenga derecho sobre la mercancía y/o a la empresa transportadora, según el caso. A su turno, el destinatario podrá presentar los respectivos descargos dentro del mes siguiente a la fecha de notificación del respectivo pliego.

"Recibidos los descargos o cumplido el término otorgado para el efecto, la administración, a

través de la División de Liquidación o de quien haga sus veces, dispondrá de tres (3) meses, prorrogabais por una sola vez y hasta por el mismo término, para decidir la situación jurídica de las mercancías.

Contra el respectivo acto administrativo sólo procederá el recurso de reconsideración, el cual deberá interponerse dentro del mes siguiente a la fecha de su notificación. La administración contará con tres (3) meses para resolver dicho recurso a través de la División Jurídica o de quien haga sus veces”

Atendiendo al acervo probatorio, para cuyo recaudo la Corte Constitucional ordenó la práctica de una inspección judicial al respectivo expediente y dispuso escuchar en declaración a varios de los servidores públicos que han participado en el proceso, se encuentra que la División de Fiscalización -Grupo Aduanas-, ha venido obrando en cumplimiento de sus funciones y dentro de los términos previstos en la ley, por lo cual no ha podido establecerse desconocimiento del debido proceso ni dilación injustificada en el trámite emprendido.

De las diligencias ordenadas por la Corte Constitucional logró concluirse que el pliego de cargos abierto por la DIAN -Regional Norte- contra ZACARIAS SAHLI KHALIL, fue notificado por correo el 4 de abril del presente año, ante lo cual el investigado respondió mediante escrito radicado el día 20 del mismo mes.

Al cotejar los actos de la DIAN -Regional Norte- con lo preceptuado en las normas reguladoras del respectivo proceso, puede percibirse que la autoridad aduanera ha adelantado las diligencias que le corresponden, por lo cual es infundada la afirmación del accionante en el sentido de que le fue vulnerado el derecho de defensa, pues, como se ha demostrado, el ciudadano ZACARIAS SAHLI KHALIL, mediante apoderado legalmente constituido, viene siendo escuchado por la autoridad administrativa que adelanta la investigación en su contra. La entidad pública le ha notificado el contenido de las providencias que lo afectan y, además de interponer los respectivos recursos, el demandante ha podido controvertir las pruebas que lo comprometen como responsable así como aportar aquellas que lo favorecen.

Ante la carencia absoluta de fundamento jurídico en las pretensiones formuladas por el petente, quien alega violación del derecho al debido proceso, la Sala observa que no era pertinente el ejercicio reiterado del derecho de petición para resolver precisamente lo que se

controvertía y que tampoco cabe la acción de tutela pues de lo actuado por la administración no se infiere violación del aludido derecho fundamental.

El derecho de petición no resulta vulnerado cuando la autoridad omite reiterar una respuesta dada por ella misma al solicitante

El derecho de petición no implica que, una vez la autoridad ha respondido al solicitante, deba repetir indefinidamente la misma respuesta frente a nuevas solicitudes cuando éstas son idénticas a la inicial inquietud, ya satisfecha.

Sobre esta materia la Corte Constitucional ha señalado:

“Así, pues, contestada una petición en sentido contrario al querido por el solicitante, no es razonable que éste pretenda vulnerado su derecho cuando la administración deja de responderle peticiones iguales sin haber cambiado la normatividad que gobierna el asunto y permaneciendo las mismas circunstancias consideradas al resolver en la primera oportunidad” (Cfr. Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, Sentencia T-121 del 21 de marzo de 1995).

En el presente caso ha quedado demostrado que los representantes de la DIAN -Regional Norte- (Barranquilla), respondieron de manera rápida, oportuna y eficiente a las peticiones formuladas por diversas personas que manifestaron actuar a nombre del accionante.

Distinto es que, luego de haber obtenido respuesta de la autoridad aduanera, mediante la cual le fue explicado el motivo de la retención del vehículo, el petente, conociendo el estado del proceso administrativo y los recursos legales que podía interponer, hubiera reiterado, en más de dos ocasiones, su pretensión de obtener la entrega inmediata e incondicional del automotor, decisión que la autoridad pública puede tomar o no, según el resultado de la correspondiente investigación.

El derecho al buen nombre no resulta vulnerado por la vinculación de una persona a un proceso adelantado de conformidad con la ley

De acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de respetar y hacer respetar el derecho al buen nombre de las personas. Sin embargo, esta garantía, como todas las consagradas en la Carta, no es absoluta, pues encuentra

límites en el interés social representado por las autoridades públicas, quienes, observando el ordenamiento jurídico, están facultadas para dar a conocer informaciones objetivas y veraces acerca del comportamiento de las personas que integran el conglomerado.

Cuando, en ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas vinculan a una persona, en legal forma, a un proceso judicial o administrativo, quien resulta incurso en él carece de fundamento para reclamar violación del derecho al buen nombre, pues la organización estatal se encuentra legitimada para iniciar y llevar hasta su culminación los trámites que permitan establecer si el sindicado es responsable del comportamiento objeto de investigación.

Los derechos a la honra y al buen nombre no significan la posibilidad de evadir los procesos e investigaciones que, de conformidad con el sistema jurídico, pueden y deben iniciar las autoridades públicas cuando tienen noticia acerca de una posible infracción.

Bien se sabe que la sola circunstancia de la indagación no compromete ni define la licitud de la conducta del individuo y que tan sólo sobre la base de que aquélla culmine, de conformidad con la ley y habiendo sido garantizado el debido proceso, pueden desvirtuarse las presunciones de inocencia y buena fe.

Así las cosas, antes de llegar a la definición judicial o administrativa, cuando el proceso o actuación apenas se halla en curso, nadie afirma ni puede afirmar que haya responsabilidad del investigado, por lo cual éste no puede deducir de la sola iniciación del proceso el desconocimiento de sus derechos a la honra y al buen nombre.

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.- CONFIRMASE el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, mediante el cual se negó el amparo solicitado por ZACARIAS SAHLI KHALIL.

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

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