

Sentencia No. T-467/95

En lo que se refiere a las actuaciones administrativas, éstas deben ser el resultado de un proceso donde quien haga parte del mismo, tenga oportunidad de expresar sus opiniones e igualmente de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos, con la plena observancia de las disposiciones que regulan la materia, respetando en todo caso los términos y etapas procesales descritas. El debido proceso se vulnera cuando no se verifican los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos. Se entiende que esta obligación no sólo cubre a las autoridades públicas sino también a los particulares, en forma tal que estos últimos también quedan obligados por las reglas o reglamentos que regulan el juicio o la actuación, sin que puedan, de conformidad con su propio criterio, acatar y respetar aquellos términos o procedimientos que los benefician, y desconocer o ignorar aquellos que les sean desfavorables.

PRESUNCION DE INOCENCIA-Trámite administrativo

El debido proceso reposa sobre el supuesto de la presunción de inocencia, la cual necesariamente debe ser desvirtuada por las autoridades para que produzca efectos el señalamiento del procesado como infractor y se haga acreedor a las sanciones previstas en las normas. Ello implica necesariamente que se permita, por parte de quienes intervienen en las actuaciones, el normal desarrollo de las mismas, de manera que se respeten sus etapas y pueda llegar a su fin con la respectiva decisión de fondo, susceptible ésta de los recursos consignados en la ley.

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Internación de vehículo

El hecho de que la tarjeta de internación presentada por el actor ante las autoridades de policía no corresponda al vehículo de su propiedad, y por tanto se presuma su falsedad, faculta a la DIAN seccional Arauca, en cumplimiento de las normas, a retener el automotor, iniciar la correspondiente actuación administrativa y a interponer la correspondiente denuncia penal, como efectivamente ocurrió en el presente caso.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Permanencia de vehículo

Los actos adelantados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se ajustan plenamente a las disposiciones constitucionales y legales que regulan la permanencia ilegal en el país de vehículos de matrícula extranjera -introducción y circulación de mercancía extranjera en territorio colombiano-. Por tanto, no puede afirmarse que la actitud asumida por la administración obedezca a un comportamiento arbitrario o contrario a derecho. El documento de aprehensión le daba oportunidad al actor para que, dentro del término estipulado en la ley, demostrara la legalidad de la introducción y circulación del vehículo al país; hecho éste que de haberse probado, habría traído como consecuencia la entrega de la mercancía. Sin embargo, el demandante en una actitud negligente y despreocupada, hizo caso omiso de dicho término y no presentó respuesta alguna ni manifestó su intención de hacerlo.

ACTUACION ADMINISTRATIVA-Sin apoderado

En cuanto a la afirmación hecha por el actor y avalada por el a-quo, sobre la posible vulneración de su derecho al debido proceso, y consecuentemente el derecho a la defensa, al no haberle nombrado la DIAN defensor de oficio, o en su defecto curador ad-lítem, se permite la Sala aclarar que las actuaciones adelantadas ante las autoridades administrativas de oficio o a petición de parte, no requieren de abogado inscrito, salvo en aquellos casos en que la propia ley lo diga.

DERECHO DE PETICION-Proceso administrativo

Cuando el objeto de la solicitud hace parte determinante de un procedimiento especial, previamente regulado en la ley y sujeto a ciertos trámites, requisitos y términos específicos, el peticionario está en la obligación de someterse a dicho trámite, sin que la administración se vea obligada a resolver el asunto de fondo a través de la petición requerida. La Administración no está obligada a contestar y, por el contrario, debe el actor someterse al procedimiento establecido en la ley, sin que ello signifique que la existencia de disposiciones procesales aplicables al caso concreto, dejen sin efecto el derecho de petición ejercido por el actor, ya que simplemente se trata de que su ejercicio debe someterse a unas reglas que distan de las ordinarias. El derecho de petición puede ejercerse aun existiendo los procedimientos especiales, en aquellos eventos en que la administración se encuentre en mora de resolver dentro de los términos señalados o simplemente cuando se trate de

asuntos que no pretendan definir el fondo del asunto -cuestiones accesorias-, situación que no es la que se presenta en este caso.

REF: Expediente No. T - 72394

Peticionario: Jaime Bayona Benítez.

Procedencia: Juzgado Laboral del Circuito de Arauca.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Tema: Debido proceso administrativo.

Santafé de Bogotá, D.C., dieciocho (18) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela radicado bajo el número T-72.394 adelantado por Jaime Bayona Benítez contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), seccional Arauca.

1. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió, para efecto de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

1. Solicitud

El doctor Omar Córdoba Sabogal, actuando como apoderado del señor Jaime Bayona Benítez, interpuso ante el Juzgado Laboral del Circuito de Arauca, acción de tutela, con el fin de amparar los derechos fundamentales de petición, debido proceso y trabajo de su representado, consagrados en los artículos 23, 25 y 29 de la Constitución Política.

2. Hechos

Afirma el actor que en el mes de febrero de 1993 compró a la señora Rosalba Vega Murillo, el vehículo Toyota Land Cruiser de placas Venezolanas LBH 247, modelo 1985, color gris oscuro. Sostiene, que la vendedora a su vez lo había adquirido en el año de 1987 por venta que le hizo la señora Ana Isabel Martínez de Rojas, hermana del señor José Angel Martínez González: Este último, figuraba en la tarjeta de propiedad del automotor al momento en que el mismo fue comprado por el actor, y por tanto fue quien, frente a las autoridades venezolanas, transfirió el dominio del mismo.

Igualmente sostiene el demandante, que cuando la señora Vega Murillo adquirió el automotor éste tenía tarjeta de internación temporal expedida el 11 de febrero de 1986 y con vencimiento en agosto de 1990. Así, una vez caducado el documento, dicha señora tramitó una nueva tarjeta, de manera que cuando el demandante adquirió el vehículo en el año de 1993, éste se le entregó con la nueva tarjeta de internación temporal que vencía en el año de 1994.

Una vez caducó la segunda tarjeta de internación, el actor, atendiendo los llamados de la DIAN, seccional Arauca, para que se actualizaran las tarjetas vencidas, acudió a sus oficinas con el propósito de obtener el nuevo documento, para lo cual se le exigió, entre otros requisitos, que el vehículo fuera revisado por la unidad de automotores de la SIJIN del Departamento de Policía Arauca.

Realizada la revisión, asegura el actor que al carro no se le encontró problema alguno; sin embargo, se observó que la segunda tarjeta de internación había sido adulterada, razón por la cual, la autoridad de policía retuvo el automotor y lo puso a disposición de la DIAN seccional Arauca, la cual de inmediato formalizó la aprehensión del vehículo y procedió a tramitar la correspondiente investigación aduanera, a través del expediente No. DA9595001. A su vez la directora de la DIAN en Arauca, presentó ante la Fiscalía seccional denuncia penal por falsedad en averiguación de responsables.

Como consecuencia de la retención del vehículo, el actor se dirigió a la directora de la DIAN solicitándole su devolución, y además la verificación de autenticidad de las dos tarjetas de internación temporal, frente a lo cual afirma no haber obtenido respuesta alguna. Sin embargo, las decisiones que fueron tomadas con motivo de la correspondiente investigación administrativa, de acuerdo con los documentos aportados al proceso, le fueron notificadas legalmente al actor.

3. Pretensiones

Solicita el apoderado del actor que, como consecuencia del amparo de los derecho conculcados, se ordene a la directora de la DIAN, seccional Arauca, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas se le haga entrega del vehículo aprehendido a su representado.

II. ACTUACION PROCESAL

1. Primera instancia

Sostuvo el despacho que frente a la presunta adulteración o falsedad de la tarjeta de internación No. 4183, extendida a nombre de José Angel Martínez González, el actor es un auténtico poseedor de buena fe, el cual convencido de la presunta autenticidad y legalidad de la tarjeta que portaba, no dudó en ningún momento, atendiendo los llamados de la DIAN, acudir a la correspondiente renovación de la tarjeta del carro que pasó a ser de su propiedad.

Asimismo, continúa el ad quem, en el presente caso no se ha discutido jamás la procedencia y propiedad del vehículo, de lo cual se deduce que éste no ha sido mal habido, y en consecuencia debe obrar en favor del accionante el principio de la presunción de inocencia, pues debe hacerse claridad en el sentido de que lo que se discute es la permanencia irregular del vehículo con base en una tarjeta de internación tildada de falsa cuya responsabilidad recae, en primer lugar, en la propia entidad para formular la denuncia penal y luego en la Fiscalía General, entidad encargada de investigar los delitos; en cuanto al actor se refiere, la denuncia no se ha dirigido en su contra.

También señaló el Juzgado, que el vehículo Toyota venezolano no se introdujo al país como

mercancía extranjera sin el lleno de los requisitos, tal como se aduce en el pliego de cargos, ya que la expedición de la tarjeta de internación No. 00001915 de fecha febrero 11 de 1986, sobre cuya legalidad y legitimidad no existe duda, demuestra que el señor José Angel Martínez, quien figuraba como propietario, cumplió con todos los requisitos legales de internación.

Finalmente indicó el despacho, que una cosa es la internación, otra la importación y otra la permanencia irregular de mercancía extranjera por vencimiento de la tarjeta de internación, siendo este último el caso específico que se presenta.

2. Impugnación

Mediante memorial presentado el día treinta (30) de mayo de 1995, la directora de la DIAN, seccional Arauca, impugnó el fallo proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Arauca. Sin embargo, el mismo no fue considerado por haberse presentado fuera de término.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

2. El debido proceso administrativo

El debido proceso debe entenderse como una manifestación del Estado que busca proteger al individuo frente a las actuaciones de las autoridades públicas, procurando en todo momento el respeto a las formas propias de cada juicio. El artículo 29 del ordenamiento constitucional lo consagra expresamente “para toda clase de actuaciones judiciales o administrativas”.

Así entonces, las situaciones de controversia que surjan de cualquier tipo de proceso, requieren de una regulación jurídica previa que limite los poderes del Estado y establezcan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a

los procedimientos señalados en la ley o los reglamentos.

Sobre el particular ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación:

“Todo proceso consiste en el desarrollo de particulares relaciones jurídicas entre el órgano sancionador y el procesado o demandado, para buscar la efectividad del derecho material y las garantías debidas a las personas que en él intervienen.

“La situación conflictiva que surge de cualquier tipo de proceso exige una regulación jurídica y una limitación de los poderes estatales, así como un respeto de los derechos y obligaciones de los individuos o partes procesales.” (Sentencia No. T-521 de 1992. Magistrado Ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero).

En lo que se refiere a las actuaciones administrativas, éstas deben ser el resultado de un proceso donde quien haga parte del mismo, tenga oportunidad de expresar sus opiniones e igualmente de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos, con la plena observancia de las disposiciones que regulan la materia, respetando en todo caso los términos y etapas procesales descritas.

Sobre el particular, el artículo 35 del C.C.A. señala lo siguiente:

“Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.” (...)

Así, el debido proceso se vulnera cuando no se verifican los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos. Se entiende que esta obligación no sólo cubre a las autoridades públicas sino también a los particulares, en forma tal que estos últimos también quedan obligados por las reglas o reglamentos que regulan el juicio o la actuación, sin que puedan, de conformidad con su propio criterio, acatar y respetar aquellos términos o procedimientos que los benefician, y desconocer o ignorar aquellos que les sean desfavorables.

Igualmente, el debido proceso reposa sobre el supuesto de la presunción de inocencia, la cual necesariamente debe ser desvirtuada por las autoridades para que produzca efectos el señalamiento del procesado como infractor y se haga acreedor a las sanciones previstas en

las normas. Ello implica necesariamente que se permita, por parte de quienes intervienen en las actuaciones, el normal desarrollo de las mismas, de manera que se respeten sus etapas y pueda llegar a su fin con la respectiva decisión de fondo, susceptible ésta de los recursos consignados en la ley.

3. El caso concreto

Resulta claro que lo que se ha pretendido a través de la presente acción de tutela, es la restitución del vehículo Toyota Land Cruiser, con placas venezolanas No. LBH 247, de propiedad del actor, retenido por la SIJIN, seccional Arauca y puesto a disposición de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- de la misma seccional.

De esta situación el actor deduce la violación de sus derechos de petición, debido proceso y trabajo, toda vez que, según él, la autoridad administrativa desconoció los términos de la investigación y los procedimientos, como también hizo caso omiso a las solicitudes de devolución del vehículo, el cual es utilizado por él como medio de trabajo.

Sobre el particular es importante anotar que el Decreto 1944 de 1984 acomodó a las regulaciones aduaneras una costumbre que se venía presentando de tiempo atrás con los vehículos automotores y motocicletas de matrícula extranjera, los cuales circulaban libremente y sin restricciones en algunos municipios y regiones fronterizas de Colombia. El citado Decreto, exigió a los propietarios nacionales o extranjeros residentes en la zona, presentar sus vehículos con matrícula extranjera ante la Administración de Aduanas de la jurisdicción (hoy DIAN) y solicitar, previo cumplimiento de ciertos requisitos, el permiso de internación temporal del automotor (tarjeta de internación) que tiene una vigencia de cinco (5) años prorrogables, legalizando en esta forma la internación o introducción de automotores y su circulación dentro del territorio nacional.

Igualmente, el Decreto 2351 de 1989, en concordancia con el Decreto 1909 de 1992, delegó en la Dirección de Aduanas Nacionales hoy Dirección de Impuestos y Aduanas, la competencia para adelantar las investigaciones y desarrollar los controles necesarios con el fin de asegurar el efectivo cumplimiento de las normas aduaneras. Al respecto, el inciso final del artículo 61 del Decreto 1909 dispone que “la única autoridad competente para verificar la legalidad de la importación de las mercancías que se introduzcan o circulen en el territorio nacional, será la Dirección de Aduanas Nacionales.”

Así, frente al caso bajo examen, el hecho de que la tarjeta de internación presentada por el actor ante las autoridades de policía no corresponda al vehículo de su propiedad, y por tanto se presuma su falsedad, faculta a la DIAN seccional Arauca, en cumplimiento de las normas citadas y de lo estipulado en los artículo 1o., 2o. y 3o. del Decreto 2352 y 1o, 2o del Decreto 1800 de 1994, a retener el automotor, iniciar la correspondiente actuación administrativa y a interponer la correspondiente denuncia penal, como efectivamente ocurrió en el presente caso.

En lo que se refiere al desarrollo del proceso administrativo identificado con el No. DA-9595000 (cuya copia hace parte del expediente de tutela), encuentra la Sala que los actos adelantados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, seccional Arauca, se ajustan plenamente a las disposiciones constitucionales y legales que regulan la permanencia ilegal en el país de vehículos de matrícula extranjera -introducción y circulación de mercancía extranjera en territorio colombiano-. Por tanto, no puede afirmarse que la actitud asumida por la administración obedezca a un comportamiento arbitrario o contrario a derecho.

Así, de acuerdo con el oficio “No. 159 SIJIN GRAUT DEARA C/997”, se observa que el vehículo fue inmovilizado por la SIJIN el 28 de diciembre y puesto a disposición de la DIAN Arauca el 29 de diciembre del año inmediatamente anterior. Posteriormente, en cumplimiento de lo señalado en el Decreto 2352 de 1989, se dictó el auto de apertura de la investigación, se ordenó la práctica del avalúo físico de la mercancía y se elaboró el documento de aprehensión, notificado el 26 de enero de 1995 mediante correo certificado, planilla de correo No.014.

Dicho documento fuera de legalizar la aprehensión, le indicaba al actor lo siguiente:

“El interesado podrá demostrar la legalidad de la introducción de los bienes al País, en el término de diez (10) días ARTICULO 10o. DEL DECRETO 2352 DE OCTUBRE 17 DE 1989.”
(negrillas fuera de texto)

Se observa, que el documento de aprehensión le daba oportunidad al actor para que, dentro del término estipulado en la ley, demostrara la legalidad de la introducción y circulación del

vehículo al país; hecho éste que de haberse probado, habría traído como consecuencia la entrega de la mercancía. Sin embargo, el demandante en una actitud negligente y despreocupada, hizo caso omiso de dicho término y no presentó respuesta alguna ni manifestó su intención de hacerlo.

“En el momento en que se demuestre la legal importación, el administrador de la aduana, ordenará mediante providencia motivada la entrega de la mercancía.” (...) (negritas fuera de texto).

Así entonces, no habiendo demostrado el actor la legalidad de la mercancía, la autoridad administrativa expidió el respectivo pliego de cargos de conformidad con lo estipulado en el artículo 1o., inciso 2o., del Decreto 1800 de 1994. Presentados los descargos dentro del mes siguiente a la notificación del pliego (notificado el día 17 de febrero de 1995), la administración de acuerdo con lo estipulado en el inciso 3o., del artículo 1o. del Decreto 1800, tenía tres meses para resolver de fondo el asunto; sin embargo el actor no esperó a que se venciera dicho término y procedió a interponer la presente acción de tutela, quedando por definir la situación administrativa en relación con el vehículo, objeto de dicha actuación.

En cuanto a la afirmación hecha por el actor y avalada por el a-quo, sobre la posible vulneración de su derecho al debido proceso, y consecuentemente el derecho a la defensa, al no haberle nombrado la DIAN seccional Arauca defensor de oficio, o en su defecto curador ad-lítem, se permite la Sala aclarar que las actuaciones adelantadas ante las autoridades administrativas de oficio o a petición de parte, no requieren de abogado inscrito, salvo en aquellos casos en que la propia ley lo diga. Así lo señala expresamente el artículo 35 del Decreto 196 de 1971, e igualmente se deduce de las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo, que desarrollan el procedimiento administrativo.

Sobre el tema, el artículo 35 del Decreto 196 de 1971 dispone:

Artículo 35.- Salvo los casos expresamente determinados en la ley, no se requiere ser abogado para actuar ante las autoridades administrativas; pero si se constituye mandatario, éste deberá ser abogado inscrito.” (negritas fuera de texto).

Igualmente, el artículo 52 del C.C.A., refiriéndose a quienes están legitimados para

interponer los recursos en la vía gubernativa y en que oportunidad, señala lo siguiente:

Art. 52.- Los recursos deberán reunir los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, personalmente y por escrito por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido; (...) (negritas fuera de texto).

Frente al caso que se debate, no se observa que las disposiciones que regulan la introducción y circulación de mercancías extranjeras dentro del territorio colombiano, exijan respecto de las personas que puedan verse involucradas en dichas actuaciones, que éstas deban estar representadas por apoderado judicial, de manera que carece de fundamento la afirmación del actor a este respecto.

En lo que tiene que ver con la violación del derecho de petición, se hace necesario aclarar que efectivamente el artículo 23 de la Constitución Política, faculta a las personas para presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Sin embargo, cuando el objeto de la solicitud hace parte determinante de un procedimiento especial, previamente regulado en la ley y sujeto a ciertos trámites, requisitos y términos específicos, el peticionario está en la obligación de someterse a dicho trámite, sin que la administración se vea obligada a resolver el asunto de fondo a través de la petición requerida.

Sobre el tema la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido:

Así entonces, frente al caso concreto, si las peticiones del demandante se dirigían a la recuperación del vehículo y a solicitar pruebas que reconocieran el debido ejercicio de sus derechos, es obvio que las mismas pretendían definir el fondo de la actuación iniciada por la administración, cual es establecer la legalidad o ilegalidad en la introducción y circulación del vehículo dentro del territorio colombiano. De manera que en este caso, la Administración no está obligada a contestar y, por el contrario, debe el actor someterse al procedimiento establecido en la ley, sin que ello signifique que la existencia de disposiciones procesales aplicables al caso concreto, dejen sin efecto el derecho de petición ejercido por el actor, ya que simplemente se trata de que su ejercicio debe someterse a unas reglas que distan de las ordinarias.

Ciertamente, el derecho de petición puede ejercerse aun existiendo los procedimientos especiales, en aquellos eventos en que la administración se encuentre en mora de resolver dentro de los términos señalados o simplemente cuando se trate de asuntos que no pretendan definir el fondo del asunto -cuestiones accesorias-, situación que no es la que se presenta en este caso.

Así entonces, habiendo quedado plenamente establecido que la actuación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, seccional Arauca se ajustó a los procedimientos señalados en la ley, no puede afirmarse que de alguna de las medidas adoptadas por ella como la retención del vehículo, se derive vulneración de derecho fundamental alguno incluyendo el derecho al trabajo.

Cuando las autoridades públicas, en ejercicio de sus funciones, vinculan a las personas o algunos de sus bienes en una actuación judicial o administrativa iniciada en forma legal, quienes se vean afectados, carecen de autoridad para argumentar la violación de los derechos, cuyo ejercicio resulte legítimamente limitado por la naturaleza misma del proceso. La razón, es que las entidades del Estado están legitimadas para adelantar los procesos y establecer responsabilidades, respetando los trámites señalados en las normas, sin que la invocación de los derechos fundamentales hecha por los afectados, implique la posibilidad de evadir los procesos y actuaciones que de acuerdo con la Constitución y ley deben adelantar las autoridades.

En virtud de lo anterior, considera la Sala que los derechos alegados no han sido vulnerados, razón por la cual se habrá de revocar el fallo de fecha 22 de mayo de 1995, proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Arauca.

DECISION

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

RESUELVE :

PRIMERO: REVOCAR el fallo de fecha 22 de mayo de 1995, proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Arauca y en su lugar NEGAR la acción de tutela interpuesta por el señor Jaime

Bayona Benítez.

SEGUNDO: ORDENAR a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, seccional Arauca, continuar con el proceso administrativo No. DA95950001, iniciado el 6 de enero de 1995, suspendido por la decisión del Juez de primera y única instancia.

TERCERO: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se comunique esta providencia al Juzgado Laboral del Circuito de Arauca, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General