

T-495-92

Sentencia No. T-495/92

#### DERECHO DE PETICION-Alcance

El único límite que impone la Constitución para no poder ser titular del derecho de obtener pronta resolución a las peticiones, es que la petición se haya formulado de manera irrespetuosa. Es en la resolución, y no en la formulación donde este fundamental derecho adquiere toda su dimensión como instrumento eficaz de la participación democrática, el derecho a la información y la efectividad de los demás derechos fundamentales. El derecho de petición es uno de los instrumentos fundamentales para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se pueden hacer valer muchos otros derechos constitucionales, como el derecho a la información, el derecho a la participación política y el derecho a la libertad de expresión.

#### ACCION DE TUTELA/DERECHO A LA PROTECCION INMEDIATA/DERECHOS FUNDAMENTALES

El juez de tutela debe examinar, en cada caso, si el otro mecanismo de defensa judicial que es aplicable al caso es igual o más eficaz que la tutela. Sólo si la respuesta es afirmativa, podrá rechazar la tutela argumentando esa causal de improcedencia. De otro modo y con miras a hacer prevalecer el derecho sustancial y los derechos inalienables de la persona humana, deberá conceder la tutela. De no hacerlo, estaría violando el derecho fundamental a la protección inmediata de los derechos fundamentales. El perjuicio causado con esa dilación es claro y evidente. Cualquier otro mecanismo distinto a la tutela carece, en este caso, de la eficacia necesaria para proteger el derecho vulnerado.

SALA PRIMERA DE REVISION

TUTELA: 2003

PETICIONARIO: OSCAR JEREMIAS

ARAGON GARCÍA

PROCEDENCIA: TRIBUNAL SUPERIOR

DE ADUANAS DE BOGOTA

Santafé de Bogotá,D.C., 12 de agosto de 1992.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de acción de tutela instaurado por Oscar Jeremías Aragon García contra funcionarios de la Aduana de Bogotá, el cual fue fallado en primera instancia por el Juzgado Quinto de Instrucción Penal Aduanera y en segunda instancia por el Tribunal Superior de Aduanas.

#### I. ANTECEDENTES

El negocio llegó a conocimiento de esta Corte por la vía ordinaria de la remisión que hizo el Tribunal del Distrito Judicial de Bogotá para su eventual revisión, en virtud de lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

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 eligió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

Por reparto le correspondió el presente negocio a esta Sala la cual lo recibió formalmente el día 6 de Mayo del presente año y entra ahora a dictar sentencia de revisión, de conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991.

A. Hechos

El 20 de Febrero de 1992, el señor Oscar Jeremías Aragon García, interpuso acción de tutela ante el Juzgado Quinto de Instrucción Penal Aduanero. Considera el peticionario que algunos funcionarios de la Aduana de Bogotá han omitido el obligado pronunciamiento respecto de la nacionalización de varias máquinas para el tratamiento de información marca TAB, que habían sido ya declaradas como de no-contrabando por el Juzgado Tercero de Instrucción Penal Aduanero de Bogotá, en providencia del 3 de Noviembre de 1988.

En la misma se ordena, además, poner las referidas máquinas a disposición de la Administración de Aduanas de Bogotá para que ésta proceda a los trámites de su nacionalización. Esa decisión judicial fue comunicada a la Aduana el 23 de Mayo de 1989, después de que el Tribunal Superior de Aduanas la confirmara el 7 de Marzo del mismo año.

Según el peticionario, la violación del derecho consiste en que, a pesar de la existencia de esos claros mandatos judiciales y de los múltiples requerimientos que él ha presentado a la Aduana para que se realice el trámite ordenado, ello no ha ocurrido hasta el presente. En el expediente obran copias de las diversas solicitudes presentadas a la Aduana por parte del peticionario, fundamentadas todas en la decisión judicial a que se ha hecho ya referencia.

El Juzgado Quinto de Instrucción Penal Aduanero, conoció en primera instancia de esta tutela, y pudo comprobar que todos los documentos aportados por el peticionario eran auténticos y que no se había dado trámite a las peticiones impetradas.

Es de observar, de otra parte, que el 24 de Febrero de 1992, cuando la tutela estaba ya en trámite, la Aduana de Bogotá expidió la Resolución 350, por medio de la cual decidió autorizar la nacionalización de casi todos los equipos referidos, exceptuando uno cuyo trámite había sido irregular.

#### B. La decisión de Primera Instancia

Para el Juzgado Quinto de Instrucción Penal Aduanero es claro que hubo “mora apreciable” por parte de la Administración de Aduanas de Bogotá para dar cumplimiento a lo ordenado por el Juzgado Tercero de Instrucción Penal Aduanero y para atender las consecuentes peticiones del interesado. Esas varias peticiones se presentaron entre Octubre de 1989 y

Septiembre de 1991, sin que hubiera respuesta alguna por parte de la Aduana.

Esa omisión, según el Juzgado, viola el derecho fundamental de petición, consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Nacional y, en particular, el derecho a la resolución oportuna de las peticiones, lo que además, perjudica los intereses patrimoniales del importador (peticionario en esta tutela), pues la prolongada retención de las máquinas produjo su consecuente obsolescencia.

Sin embargo, ante el hecho de que ya se ha producido la resolución tantas veces solicitada por parte de la Aduana de Bogotá, el Juzgado decide declarar procedente la tutela únicamente para efectos de indemnización, (Art. 26 del Decreto 2591 de 1991), y no para efectos de proteger el derecho tutelado.

La Aduana impugnó la decisión con base en el argumento de que la tutela no era procedente porque el particular no ejerció

### C. La decisión de segunda instancia

El Tribunal Superior de Aduanas, que conoció de la impugnación, revocó la sentencia de primera instancia, pues existían en el caso de autos, otros mecanismos de defensa judicial y eso hacía improcedente la tutela, más aún cuando aquí no se configuraba un perjuicio irremediable que permitiera interponerla como mecanismo transitorio.

Fundamenta la anterior afirmación con base en el argumento según el cual, “si bien pueden deteriorarse”, la existencia misma de las máquinas nunca estuvo en peligro, y por lo tanto, el perjuicio no es irremediable.

## II CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Esta Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse en distintas ocasiones sobre el ejercicio y alcance del derecho de petición.<sup>1</sup> En ellas ha reconocido su carácter de derecho fundamental. Igualmente ha destacado que los límites y regulaciones de su ejercicio únicamente pueden estar contenidas en la ley, siempre y cuando ésta no desborde los precisos marcos que la misma Constitución consagra. Por cuanto respecta a las modalidades

conexas de su ejercicio, ha establecido, por ejemplo, que el acceso a los documentos públicos hace parte de su núcleo esencial, siempre y cuando la petición sea razonable.

El caso que hoy ocupa a la Corte, se vincula de nuevo con el derecho de petición, pero esta vez desde una nueva perspectiva que surge del texto mismo del artículo constitucional: el derecho a la pronta resolución de las peticiones.

En efecto, la norma constitucional que consagra el derecho de petición, establece que:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales” (Art. 23 C.N. subrayas fuera de texto)

De su texto se deducen los límites y alcances del derecho: Una vez formulada la petición, de manera respetuosa, cualquiera que sea el motivo de la misma ( interés particular o general), el ciudadano adquiere el derecho a obtener pronta resolución.

El único límite que impone la Constitución para no poder ser titular del derecho de obtener pronta resolución a las peticiones, es que la petición se haya formulado de manera irrespetuosa. Dicho de otra manera, la petición irrespetuosa exime a las autoridades de resolver prontamente. En cualquier otro caso, es obligación de ellas actuar con prontitud, dentro de los términos que la ley establezca.

Puede incluso llegar a afirmarse que el derecho fundamental sería inocuo si sólo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición. Lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente. De nada serviría el derecho de petición, si la misma Constitución no consagrara el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución. Es en la resolución, y no en la formulación donde este fundamental derecho adquiere toda su dimensión como instrumento eficaz de la participación democrática, el derecho a la información y la efectividad de los demás derechos fundamentales.

Esta obligación estatal de resolver prontamente las peticiones existía ya en la constitución anterior, la cual establecía en su artículo 45 que:

“Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades , ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución”

Bajo la vigencia de esa norma, los organismos judiciales y, en particular, el Consejo de Estado, fueron estrictos al hacer cumplir el deber de las autoridades de resolver rápido las peticiones, en especial en materia de impuestos. Manuel José Cepeda<sup>2</sup> describe la orientación que se le dió en aquel entonces a ese deber, así:

“...En 1970 (el Consejo de Estado) confirmó un fallo que revisaba una liquidación efectuada por la administración de manera extemporánea. Para el Consejo, “el derecho de petición es uno de los más naturales, sencillos y sagrados, y de los que más de antiguo han sido reconocidos”, sin el cual, faltaría la administración de justicia. Afirmó que la ley debía fijar el término para que la resolución fuera pronta, pues de lo contrario, el derecho podría volverse nugatorio. En tres oportunidades posteriores el Consejo reiteró esta jurisprudencia al fallar asuntos tributarios.

“El Consejo de Estado reiteró en varios de sus fallos que el deber de las autoridades de dar pronta resolución a las peticiones no implicaba que debían responder en un determinado sentido. Así lo sostuvo al no declarar la nulidad de unos actos administrativos de la Cámara de Comercio de \*Tuluá y de la Superintendencia de Industria y Comercio referentes a la expedición de un certificado de existencia y representación de una sociedad que incluía la constancia de encontrarse embargado el interés de uno de los socios. Para el Consejo el derecho de petición era un derecho de audiencia, que no predeterminaba el sentido de la respuesta, pues lo importante era que ésta se diera.”

Es evidente que este contenido esencial de la jurisprudencia del Consejo de Estado es también aplicable a la luz de la Constitución de 1991, puesto que el artículo que establece el derecho de petición se conserva de manera similar, al menos en lo que respecta a las peticiones dirigidas a las autoridades públicas. Sin embargo, es oportuno hacer algunas precisiones adicionales.

En primer lugar, lo dicho por el Consejo de Estado es aún más cierto hoy en día, en la medida en que el derecho de petición es uno de los instrumentos fundamentales para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se pueden hacer valer muchos otros derechos constitucionales, como el derecho a la información, el

derecho a la participación política y el derecho a la libertad de expresión, por ejemplo.

De tal manera que esa nueva dimensión del derecho de petición hace que su instrumento más eficaz -la pronta resolución- , adquiera también alcances más amplios.

En la Asamblea Nacional Constituyente, el tema de la pronta resolución de las peticiones fue una constante en todos los debates que se presentaron sobre el tema. El proyecto del Gobierno la contemplaba en su artículo 25; en la Subcomisión respectiva de la Comisión primera se hablaba del derecho a obtener “pronta respuesta”. La Comisión Primera prefirió el tradicional término “pronta resolución”, que se mantuvo desde entonces en la plenaria para primer debate, en la Comisión Codificadora, en la plenaria para segundo debate, en la Comisión de Estilo y, por supuesto, en el texto final y definitivo.

El término “pronta resolución” fue objeto de debates en la Asamblea, pues se quiso en algún momento sustituir por el término “pronta respuesta”. Finalmente se determinó su alcance . El Constituyente Jaime Arias López, en la Comisión Primera dijo:

“Es que respuesta puede ser simplemente decir: recibimos su petición de tal fecha y queda radicada, etc; eso es una respuesta, pero resolución, quiere decir resolver sobre la petición (...) Es un término mucho más amplio y así lo ha entendido la jurisprudencia”.<sup>3</sup>

De todo lo anterior, se infiere claramente lo siguiente:

a) Su pronta resolución hace verdaderamente efectivo el derecho de petición.

c) Unicamente la ley puede fijar los términos para que las autoridades resuelvan prontamente las peticiones. Ello se desprende del carácter constitucional y fundamental que tiene este derecho.

d) Cuando se habla de “pronta resolución”, quiere decir que el Estado está obligado a resolver la petición, no simplemente a expedir constancias de que la recibió. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso y, en esa medida, podrá ser positiva o negativa. La obligación del Estado no es acceder a la petición, sino resolverla, tal y como lo ha puesto de presente esta Corte Constitucional:

“En lo pertinente, el artículo 23 de la actual Constitución consagra el derecho de petición en

los mismos términos que venían de la anterior, bajo la cual fue concebida en la forma más amplia, pues de él se derivan facultades y poderes tan amplios como los de pedir en contención ante la administración de justicia, por un extremo, hasta los de, mediante su ejercicio, cumplir una función de control de la función pública, de manera que su importancia es manifiesta. Es de notar que él consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino de que haya una resolución del asunto solicitado, lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa, por el competente; por esto puede decirse también que el derecho de petición que la Constitución consagra no queda satisfecho con el silencio administrativo negativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la Administración, especialmente con vista en la promoción de las acciones judiciales respectivas, pero en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia”<sup>4</sup>

El caso sublite es un típico ejemplo de incumplimiento de la obligación estatal de carácter constitucional de resolver prontamente las peticiones.

Ese incumplimiento se puede predicar, no sólo de la Aduana de Bogotá, sino también del Tribunal Superior de Aduanas cuando conoció en segunda instancia de la acción de tutela, que es, ni más ni menos, una modalidad particular del derecho de petición.

En efecto, el ciudadano interpuso la tutela porque consideraba que un derecho constitucional suyo había sido violado; el juez de primera instancia se preocupó por resolver exactamente esa duda (hay o no hay una violación). En este caso la resolvió positivamente, pero si lo hubiera hecho negativamente, con fundamento, de todas maneras habría satisfecho la petición: la habría resuelto.

En lugar de ello, el Tribunal Superior de Aduanas, simplemente se limitó a hacer formulaciones abstractas sobre la tutela y el derecho de petición, para concluir finalmente que no procedía la tutela porque existen otros medios de defensa judicial.

¿Puede válidamente afirmarse que el Tribunal Superior de Aduanas resolvió (negativa o

positivamente) la petición de tutela?

Es claro que no. Lo único que supo el peticionario es que para pedir lo que pidió, debió haber utilizado otro medio.

De otra parte, la negativa del Tribunal a conceder la tutela contraviene los mandatos del decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corte en lo que tiene que ver con el otro medio de defensa judicial. En efecto, el artículo 6 del decreto dice que la tutela no procede cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Sin embargo, la norma agrega que

“la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”

En diversas sentencias de esta Corte,<sup>5</sup> se ha insistido en que el juez de tutela debe examinar, en cada caso, si el otro mecanismo de defensa judicial que es aplicable al caso es igual o más eficaz que la tutela. Sólo si la respuesta es afirmativa, podrá rechazar la tutela argumentando esa causal de improcedencia. De otro modo y con miras a hacer prevalecer el derecho sustancial y los derechos inalienables de la persona humana, deberá conceder la tutela. De no hacerlo, estaría violando el derecho fundamental a la protección inmediata de los derechos fundamentales.

El Tribunal Superior de Aduanas ni siquiera se preocupó por sugerir en concreto, cual sería ese otro mecanismo de defensa judicial. El argumento en abstracto le es más que suficiente para denegar la tutela. Lo cual no sólo desconoce el derecho del accionante, sino que lo deja sin una ilustración sobre el camino a seguir.

Por lo demás, no puede ser de recibo la tesis del Tribunal según la cual,

“Tampoco podría predicarse que existe un perjuicio irremediable como consecuencia de la omisión de la Administración de la Aduana en pronunciarse sobre la decisión de la justicia penal aduanera, pues por este debe entenderse tal y como lo señala el Artículo 6 del Decreto 2591, aquel que “sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización” y en el caso materia de estudio las máquinas TAB, son bienes muebles que si bien pueden

deteriorarse, también son susceptibles de conservarse en el tiempo y cuya entrega podía ser negada o aprobada sin que se comprometiera su existencia” (Fl 83)

Por el contrario, lo cierto y evidente es que la cantidad de años que ha durado esa maquinaria en los trámites de aduana hace que hoy en día sean muy seguramente equipos obsoletos. La obsolescencia es un fenómeno que se presenta rápidamente en el mundo de los equipos electrónicos. Cada año salen al mercado nuevos y más sofisticados equipos, lo que hace que los viejos modelos sean cada año más difíciles de comercializar.

En este aspecto, la Sala comparte en su totalidad el criterio del Juez quinto de instrucción penal aduanera, cuando dice;

“Por otra parte, además con la violación del derecho tutelado referido anteriormente se han ocasionado perjuicios al reclamante, como quiera que el mantener retenidas las máquinas durante todo el tiempo sin que la Administración de la Aduana de Bogotá produjera la Resolución autorizando su nacionalización, permitió que las mismas perdieran vigencia, o se quedaran obsoletas, y su improductividad, obviamente, afectaron (sic) el patrimonio económico del señor ARAGON GARCIA en su calidad de representante legal de la firma importadora mencionada.”(Fl 47)

De otra parte, es cierto también que cuando se surtía el trámite de primera instancia de la tutela, la administración de Aduanas profirió la resolución, autorizando la nacionalización de las mercancías.

Esa situación encaja en el supuesto de hecho del Artículo 26 del decreto 2591 de 1991, según el cual

“Si, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes”

Hizo bien el juzgador de tutela en la primera instancia al derivar de ese supuesto la consecuencia jurídica correcta, esto es, declarar fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización, pues, como se vió arriba, el perjuicio es claro y evidente.

### III. CONCLUSION

El derecho fundamental a que se resuelvan prontamente las peticiones presentadas ante las autoridades públicas se vulneró en este caso, por parte de los funcionarios de la Aduana de Bogotá, pues dilataron la resolución de las solicitudes elevadas por el peticionario, todas las cuales estaban fundamentadas en sendas decisiones judiciales.

El perjuicio causado con esa dilación es claro y evidente. Cualquier otro mecanismo distinto a la tutela carece, en este caso concreto, de la eficacia necesaria para proteger el derecho vulnerado. Por todo lo anterior, se revocará la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior de Aduanas y, en su lugar, se confirmará la sentencia de primera instancia del Juzgado Quinto de Instrucción Penal Aduanera, con las adiciones que se formularán en la parte resolutive.

#### IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional

#### RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de tutela proferida por el Tribunal Superior de Aduanas, el 19 de Marzo de 1992, en el proceso iniciado por Oscar Aragon García contra funcionarios de la Aduana de Bogotá

SEGUNDO.- CONCEDER la tutela instaurada por Oscar Aragón García, en los términos establecidos en la sentencia del Juzgado Quinto de Instrucción Penal Aduanera el 2 de Marzo de 1992, vale decir, únicamente para efectos de indemnización.

TERCERO.- ORDENAR la remisión inmediata de toda la actuación a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para los efectos contemplados en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991

CUARTO.- En todos los casos similares al presente por sus hechos o circunstancias, siempre que los funcionarios públicos hayan dilatado o postergado injustificadamente la resolución de las peticiones elevadas por los ciudadanos con perjuicio cierto para éstos, la doctrina constitucional establecida en esta sentencia tendrá CARACTER OBLIGATORIO para las

autoridades, en los términos del artículo 23 del Decreto 2067 de 1991.

QUINTO.- ORDENAR que por Secretaría se hagan las comunicaciones respectivas, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

1 Cfr. T- 464 Sala Segunda de Revisión y T- 473 Sala Primera de Revisión entre otras.

2 Cepeda, Manuel José. Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991. Editorial TEMIS, Bogotá, 1992. pp.246- 247

3 JAIME ARIAS LOPEZ, Comisión Primera, 23 de abril de 1991. Citado por Cepeda, Manuel José Op. Cit. pag. 241

4 Sentencia T-481, Sala Séptima de Revisión, ponente: Jaime Sanín Greiffenstein

5 Cfr, entre otras, T-414, Sala Primera de Revisión, ponente: Ciro Angarita Barón