

T-568-92

Sentencia No. T-568/92

ACCION DE TUTELA-Impugnación

La impugnación de los fallos de tutela proferidos por los jueces o tribunales en primera instancia es un verdadero derecho del petente y de su contraparte, que constituye ocasión para que el superior verifique si en realidad se cumplen los presupuestos básicos de la acción y si han sido atendidos por el inferior los requerimientos a que está obligado por el precepto constitucional y por las normas legales que lo desarrollen.

DERECHO AL TRABAJO-Licitud

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.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE

La buena fe no puede implicar que el Derecho la admita y proclame como criterio eximente de la responsabilidad que, según las leyes, corresponde a quienes incurren en acciones u omisiones dolosas o culposas que ameritan la imposición de sanciones judiciales o administrativas. Hacer del principio de la buena fe una excusa de ineludible aceptación para consentir conductas lesivas del orden jurídico equivale a convertir éste en sistema inoperante. Pese a la obligatoriedad del principio constitucional enunciado, éste se edifica sobre la base de una conducta cuidadosa de parte de quien lo invoca, en especial si la ley ha definido unas responsabilidades mínimas en cabeza del que tiene a su cargo determinada actividad.

CONTRATO DE TRANSPORTE-Responsabilidad

De la naturaleza del contrato de transporte de cosas resulta la elemental precaución del transportador en establecer el tipo de bienes o elementos que le son confiados a fin de tomar las previsiones necesarias en torno a su cuidado y protección durante el tiempo en que responderá por ellas y también con el objeto de evitar que se lo comprometa en el desarrollo de actividades ilícitas o peligrosas. El transportador tiene el derecho y aún el deber, de corroborar el contenido de lo que transporta y, si encuentra que se trata de elementos o sustancias prohibidos por la ley, habrá de rechazar el contrato en razón de su objeto ilícito, al paso que estará obligado a adoptar las necesarias medidas de prevención si la manipulación o traslado del material cuya conducción se le confía encierra en sí mismo peligro o amenaza.

DECOMISO/DERECHO A LA PROPIEDAD-Vulneración

Con el decomiso no se presenta violación del derecho de propiedad, ni existe base para considerar que el mismo representa una forma de confiscación. Así, si el afectado demuestra que la autoridad, al imponerle la sanción, actuó por fuera del marco legal, podrá considerarse que se desconoció su derecho de propiedad "... pero no porque el decomiso sea una figura prohibida por la Carta Política, sino por la ilegalidad de la actuación administrativa en el caso concreto".

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIAS-Improcedencia/ACTO POLICIVO

Si bien el acto mediante el cual el Gobernador impuso al actor las sanciones de que se trata es formalmente administrativo, su contenido es de carácter jurisdiccional, por cuanto fue dirigido a tramitar y fallar en el caso concreto un proceso iniciado en relación con la comisión de hechos que la ley calificó de punibles, de acuerdo con reglas de competencia que la radicaron en cabeza del mencionado funcionario administrativo. Esa clase de actos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo no está sujeta al control de la jurisdicción que tal estatuto regula, pues se trata en realidad de sentencias desde el punto de vista de su contenido material.

ACCION DE TUTELA-Objeto/ACCION DE TUTELA-Hecho Consumado

La acción de tutela ha sido concebida como procedimiento preferente y sumario para la defensa inmediata de los derechos fundamentales, lo cual implica que su efectividad reside

en la posibilidad de que el juez, si encuentra que en realidad existe la vulneración o la amenaza alegada por quien pide protección, imparta una orden para que, como lo dice la Constitución, aquél contra quien se intenta la tutela actúe o se abstenga de hacerlo, lo cual no es factible cuando los hechos objeto de controversia han sido consumados.

el actor dispuso y empleó los medios judiciales que en su favor reconocía la ley, pues no sólo inició ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sino que además, con el mismo fundamento fáctico, acudió ante el Juzgado Unico Civil del Circuito de Quibdó -Chocó-, demandando la reivindicación del derecho de dominio sobre el bien que le había sido decomisado.

Sala Tercera de Revisión

Ref.: Expediente T-3843

Acción de tutela intentada por JOSE LUIS MONTOYA AGUDELO contra el Gobernador del Departamento del Chocó.

Magistrados:

José Gregorio Hernández Galindo

- Magistrado Ponente -

Alejandro Martínez Caballero

Fabio Morón Díaz

Aprobada mediante acta, en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintitrés días del mes de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992).

Procede la Corte Constitucional, por intermedio de su Sala Tercera de Revisión, a examinar la Sentencia proferida el pasado doce (12) de junio por el Consejo de Estado, mediante la cual se confirmó el fallo del Tribunal Administrativo del Chocó, que a su vez denegó la solicitud de tutela formulada por el ciudadano JOSE LUIS MONTOYA AGUDELO, relacionada con los hechos que serán expuestos a continuación.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Mediante escrito presentado el pasado diez (10) de febrero ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, el ciudadano JOSE LUIS MONTOYA AGUDELO, ejerciendo la acción de tutela consagrada en su favor por el artículo 86 de la Constitución Política, solicitó le fuera restablecido su derecho de propiedad sobre un vehículo automotor, camión, tipo estacas, marca FORD, modelo 1952, color negro y crema, de placas TB 0440, que le fue decomisado por la administración departamental.

MONTOYA AGUDELO, quien era propietario y conductor del mismo, fue contratado para transportar entre las ciudades de Quibdó y Medellín, diez (10) canecas con capacidad de 55 galones cada una, cuyo contenido desconocía el actor, según su relato. Al llegar al retén de Tutunendo-Quibdó-, fue detenido, junto con los señores CESAR MORENO PALACIOS y FABIO WILLIAM DE JESUS VERA, este último ayudante, e igualmente fue decomisado el automotor “por sospecha en las canecas o cosa transportada”.

Más tarde, practicados los experticios correspondientes, se encontró que la mercancía transportada podía ser descrita así: “... un compuesto carboxílico en el grupo de CETONAS caracterizándose la sustancia denominada ACETONA o PROPANONA. 2o. El contenido existente en 6 botellas de 6 litros cada una con las siguientes especificaciones: Safemor 37% de pureza. Tipo para análisis Hydrochloric Acid (Acido Clorhídrico Hidratado), fabricado por Mallincrodt. Se trata de la sustancia Acido Clorhídrico tipo reactivo. 3o. El contenido en las 5 canecas azules con las siguientes especificaciones: Acido clorhídrico, corresponde exactamente al producto comercial ACIDO CLORHIDRICO. 4o. El contenido de un tanque metálico con sello azul en fondo blanco con las siguientes especificaciones: Olin Net. W 45 Kgr. corresponde a la sustancia HIPOCLORITO DE CALCIO”.

Posteriormente, luego de adelantarse el respectivo proceso, la Administración Departamental del Chocó, por medio de la resolución No. 0554 de 1985, resolvió sancionar a JOSE LUIS MONTOYA AGUDELO y a FABIO WILLIAM DE JESUS VERA, con pena de cuatro (4) meses de arresto inmutable. Al mismo tiempo se ordenó el decomiso definitivo del vehículo, que pasó a la Gobernación y se dispuso igualmente la destrucción de las sustancias incautadas.

Por tal motivo, considera MONTOYA AGUDELO que con el trámite adelantado por la administración departamental se vulneró su derecho al debido proceso, a la presunción de la

buena fe de sus actos, y se aplicó, según él, la pena de confiscación, la cual para el solicitante es sinónimo de decomiso, prohibida por el artículo 34 superior. Al despojarlo del vehículo, estima el peticionario, se ha afectado su derecho al trabajo, pues el camión, según lo manifiesta, era su único medio de labores y elemento indispensable para la subsistencia de su familia.

Añade el peticionario que la resolución mediante la cual se le impuso la sanción es ilegal y que por lo mismo no puede causar ejecutoria, debiendo ser revocada.

Igualmente, el actor expresa que, con ocasión de la pena que le fue impuesta por la Gobernación del Chocó, acudió ante el Tribunal Administrativo de ese Departamento, valiéndose de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. La demanda le fue despachada favorablemente mediante fallo de primera instancia, que, a su vez, fue revocado por el Consejo de Estado. De igual forma intentó una acción reivindicatoria ante el Juzgado Unico Civil del Circuito de Quibdó, donde su petición también fue resuelta desfavorablemente.

En síntesis, el petente solicita que le sea garantizado el goce de su derecho de propiedad sobre el vehículo; la devolución de la posesión del mismo; la inaplicación del artículo tercero (3o.) de la resolución No. 0554 de 1985 y el reconocimiento de la indemnización por el daño que en su sentir le fue causado.

II. LOS FALLOS MATERIA DE EXAMEN

Mediante providencia del catorce (14) de febrero del presente año, el Tribunal Administrativo del Chocó, interpretando el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, envió el expediente al Consejo de Estado por considerar que era éste el competente para conocer de la acción instaurada por el ciudadano JOSE LUIS MONTOYA AGUDELO. El veintiséis (26) de marzo del año en curso el Consejo de Estado resolvió devolver el expediente al Tribunal de origen para que conociera de la acción.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, en providencia del cuatro (4) de mayo de mil novecientos noventa y dos (1992), resolvió en primera instancia acerca de la solicitud de tutela incoada por MONTOYA AGUDELO. Las consideraciones en las cuales se fundamenta el fallo están relacionadas, esencialmente, con la decisión proferida el dieciséis (16) de febrero

de 1988 por la Sección Primera del Consejo de Estado, según la cual el órgano ejecutivo del poder público también cumple funciones judiciales cuando dicta sentencias de naturaleza penal o civil. Se trata, según el Consejo de Estado, de decisiones jurisdiccionales con fuerza de cosa juzgada.

Con base en la mencionada sentencia encontró el Tribunal Administrativo del Chocó, que la resolución No. 0554 de 1985, emanada de la Gobernación del Departamento, “tiene fuerza de cosa juzgada y por lo consiguiente se operó el fenómeno de la caducidad previsto en el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991”.

El segundo argumento expuesto por el Juez administrativo se funda en lo manifestado por la Corte Suprema de Justicia en providencia del 9 de diciembre de 1991, según la cual la acción de tutela no procede contra sentencias. Con fundamento en tales consideraciones se decidió denegar la solicitud formulada, mediante providencia que una vez impugnada, llegó a conocimiento del Consejo de Estado, el cual, mediante fallo del doce (12) de junio del presente año resolvió confirmarla.

Las razones que llevaron al máximo tribunal de la jurisdicción Contencioso Administrativa a tomar tal decisión, se refieren a las condiciones que la Constitución Política y la ley determinan para hacer procedente la acción de tutela, entre las que se cuenta la relacionada con la prohibición de su viabilidad cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, concluyendo que contra el acto atacado existieron recursos y medios de defensa empleados en su momento por el accionante. Así fue como interpuso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, petición que fue resuelta mediante sentencias del ocho (8) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986) y del dieciséis (16) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988), proferidas por el Tribunal Administrativo del Chocó y el Consejo de Estado, respectivamente. Igualmente intentó una acción reivindicatoria por la misma causa ante el Juzgado Unico Civil del Circuito de Quibdó.

De otra parte, considera el Consejo de Estado que los hechos originarios de la acción ocurrieron en el año de mil novecientos ochenta y cinco (1985), cuando aún no se había expedido la actual Constitución, no siendo posible mediante la tutela “proteger situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a la expedición de la Carta Política de mil novecientos

noventa y uno (1991)". Atendiendo a tales consideraciones el fallo de primera instancia fue confirmado.

El expediente se recibió el pasado seis (6) de julio en la Secretaría General de la Corte Constitucional y fue enviado a la Sala de Selección No. 6, la que el veintiocho (28) del mismo mes resolvió repartirlo a la Sala de Revisión que ahora avoca su conocimiento.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias mencionadas, según lo disponen los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política; 31, 32, 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

El derecho a impugnar los fallos de tutela

El trámite surtido durante el proceso previo a las sentencias de cuya revisión se trata, permite a la Corte Constitucional insistir en que, a la luz del artículo 86 de la Carta, la impugnación de los fallos de tutela proferidos por los jueces o tribunales en primera instancia es un verdadero derecho del petente y de su contraparte, que constituye a la vez, ocasión para que el superior verifique si en realidad se cumplen los presupuestos básicos de la acción y si han sido atendidos por el inferior los requerimientos a que está obligado por el precepto constitucional y por las normas legales que lo desarrollen.

En consecuencia, como acertadamente lo indica el Consejo de Estado al devolver al despacho de origen las diligencias que erróneamente le había remitido, el procedimiento de la acción de tutela debe surtirse en dos instancias, razón por la cual no es admisible que se intente en primera (que sería única) ante tribunales que, como el propio Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, carecen de superior jerárquico, en cuanto que, dentro de sus respectivas jurisdicciones, tales corporaciones tienen la máxima autoridad. En cuanto a las atribuciones de la Corte Constitucional, ésta ya ha sido reiterativa en rechazar de plano las demandas de tutela que le son presentadas en forma directa, pues de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución, desarrollados por el Decreto 2591 de

1991, su competencia en esta materia se circunscribe de modo exclusivo a la revisión eventual de las sentencias proferidas por los jueces de instancia.

El caso sometido a examen

El análisis de los hechos que dieron lugar a la expedición por parte de la Gobernación del Chocó de la resolución número 0554 de 1985, por la cual se sancionó a unos contraventores y se dispuso el decomiso de un vehículo, comprende diversos tópicos relacionados con derechos constitucionales como el debido proceso, el trabajo y la propiedad, que han sido objeto del examen detenido de esta Corte desde varios puntos de vista.

En el caso sub-lite, considera el actor que, con la resolución antes mencionada, que le fue notificada personalmente el día cuatro (4) de junio de mil novecientos ochenta y cinco (1985), se desconocieron varios derechos fundamentales consagrados en su favor por la Carta .

De acuerdo con lo establecido en el expediente, el Gobernador del Departamento del Chocó, haciendo uso de las facultades que le conferían los decretos 1041 y 1061 de 1984 y 1355 de 1970, en atención al informe rendido por el Comandante del Departamento de Policía, abrió investigación y oyó en descargos a los inculpados, al tiempo que solicitó a la Universidad Tecnológica del Chocó tomar muestras de las sustancias incautadas para el respectivo análisis de laboratorio y dispuso el envío de ellas a Medicina Legal, Seccional Medellín, y al Departamento de Estudios Criminológicos y de Policía Judicial "DESIPOL". Se oyó en exposición libre y espontánea a todos los inculpados y se practicó una diligencia de careo.

De las pruebas allegadas por las autoridades logró establecerse que se trataba de sustancias de comercialización, porte y almacenamiento prohibidos de acuerdo con lo señalado por el literal b), artículo 1o., del Decreto 1041 de 1984, y que se emplean en la fabricación de sustancias capaces de producir adicción síquica o física.

De igual manera se estableció que el camión de propiedad de MONTOYA AGUDELO, fue cargado hacia las once y treinta de la noche del día veintinueve (29) de abril de 1985, en el puente del río Cobí (Carretera Quibdó-Yuto), siendo capturados sus ocupantes e incautada la mercancía por la Policía Nacional acantonada en Tutunendo -Chocó-. Con tales hechos, de acuerdo con las pruebas recaudadas, se encontró que MONTOYA AGUDELO era responsable

de haber violado con su conducta los decretos 1041 y 1061 de 1984.

Debe recordarse que el Decreto Legislativo 1041 fue expedido el 1o. de mayo de 1984 y que mediante él, en ejercicio de las atribuciones presidenciales durante el Estado de Sitio, se establecieron algunas contravenciones en desarrollo del Decreto 1038, que en la misma fecha había declarado turbado el orden público en todo el territorio. El artículo 1o. del citado decreto estableció: “incurren en contravención y arresto inmutable hasta por un (1) año, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar, ...: b) quien comercie, porte, o almacene sin justificación, gasolina, explosivos o elementos químicos tales como acetona, éter, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, solventes, disolventes, carbonado liviano y otros similares empleados en la fabricación de sustancias susceptibles de producir adicción síquica o física” (subraya la Sala).

En uso de las mismas facultades de excepción, el artículo 1o. del Decreto 1061 de 1984, mediante el cual se dictaron medidas conducentes al restablecimiento del orden público, dispuso: “Artículo 1o.- Además de las sanciones penales a que hubiere lugar, incurre en contravenciones de carácter penal y por consiguiente será responsable: ... e) el dueño, conductor, tenedor o arrendatario de vehículos terrestres que (...) transporte mercancías de comercio ilícito o de uso prohibido”. El artículo 3o. estatuyó: “Las contravenciones a que se refiere el artículo 1o. de este decreto darán lugar a las siguientes sanciones: ... b) decomiso de la aeronave, embarcación o vehículo utilizado para realizarlas”.

De lo que obra en el expediente resulta que el procedimiento seguido para la imposición de las sanciones fue el señalado en los artículos 228 del Decreto 1355 de 1970 y 7o. del Decreto 1061 de 1984.

De las diligencias conocidas por la Corte, se desprende que el peticionario fue juzgado de acuerdo con normas preexistentes al acto que se le imputaba y ante la autoridad competente, que le fue respetado su derecho a la defensa y que fue oído en descargos antes de ser sancionado. Es decir, que en el trámite ahora sometido a revisión no se vulneró la garantía del debido proceso hoy reconocida por el artículo 29 de la Carta (26 de la Constitución vigente para la época en que acaecieron los hechos).

Alcances constitucionales del derecho al trabajo. La licitud como elemento esencial de la actividad laboral que protege la Constitución

Una de las bases en que se inspira el ordenamiento jurídico colombiano, en especial después de expedida la Carta Política de 1991, está constituida por el reconocimiento expreso y la protección decidida del trabajo como elemento insustituible de convivencia social. Así lo expresa de manera franca el Preámbulo de la Constitución, cuya fuerza vinculante ha sido afirmada en reciente fallo de esta Corte¹, cuando señala como objetivo prioritario de la normativa fundamental el de asegurar este derecho a los integrantes del pueblo de Colombia dentro de un marco jurídico que garantice un orden político, económico y social justo.

El artículo 1º de la Carta define al Estado colombiano como social de derecho fundado, entre otros motivos superiores, en el respeto de la dignidad humana y en el trabajo, al paso que el 25 declara este valor como derecho y obligación social que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.

“Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas” ha proclamado con vigor el Constituyente y ha estructurado un sistema normativo enderezado a realizar en la práctica ese empeño colectivo. Tal cometido armoniza con la garantía constitucional que a todos reconoce la libertad de escoger profesión u oficio (artículo 26) y con los mandatos que procuran la expedición de un estatuto laboral estructurado sobre principios mínimos directamente establecidos por la Constitución para brindar a los trabajadores igualdad de oportunidades, remuneración mínima vital y móvil, salario proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios laborales de índole legal, principio de favorabilidad en la interpretación y aplicación de las fuentes formales de derecho relativas al trabajo, garantía de la seguridad social, capacitación, adiestramiento, descanso y demás prerrogativas tendientes a la efectividad de los derechos que favorecen a los trabajadores, tanto a la luz del Derecho Interno, como al amparo de los convenios internacionales que sobre la materia ha ratificado Colombia, y que, por expresa decisión del Constituyente, hacen parte de aquél (artículo 53 C.N.)². Así mismo, ha sido consagrado el derecho de todo trabajador a obtener del Estado y de su empleador los medios necesarios a su formación y habilitación profesional y técnica (artículo 54 C.N.).

El Estado se halla obligado a propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y a garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud (artículo 13 y 54 C.N.).

Ha sido garantizado el derecho de huelga cuya reglamentación será objeto de definición legislativa (artículo 56), y el de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que la ley contemple (artículo 55)³

Ha expresado esta Corte que el derecho al trabajo, así amparado constitucionalmente, "...se presenta bajo distintas manifestaciones: 1) La facultad que le asiste al ser humano de utilizar su fuerza de trabajo en una actividad lícita y que le permite obtener los recursos necesarios para subvenir a las necesidades mínimas de él y de su familia. 2) El derecho a ejercer libremente ocupación u oficio que no se le puede entorpecer y 3) El derecho que tiene a conseguir un empleo".⁴

Del desarrollo jurisprudencial hasta ahora efectuado por la Corte Constitucional en relación con la primera de las tres formas de manifestación del derecho al trabajo, se colige un principio de insoslayable observancia en el que esta Sala cree indispensable insistir, a cuyo tenor la actividad desplegada por la persona para obtener los recursos que le permitan atender a sus necesidades individuales y familiares, debe ser LICITA, es decir, respetuosa del orden normativo establecido en aras del bienestar colectivo. 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.

Así, pues, probada como está en el expediente que nos ocupa la comisión de actos que en su momento encuadraban dentro de los presupuestos de la ilicitud a la luz de las disposiciones legales entonces vigentes, mal podían los tribunales de justicia que conocieron de la acción de tutela instaurada acceder a las pretensiones del actor.

Es indispensable anotar, además, que toda actividad que aspire al reconocimiento social y al amparo del Estado debe realizarse de acuerdo con la normatividad imperante y atendiendo siempre al principio de la razonabilidad, según el cual los derechos son protegidos y deben ser ejercidos hasta un determinado límite -aquel en que no causen daño o agravio a los demás ni perjudiquen el interés común-, sin que su titular pueda pretender que le sean tutelados aunque desborden las leyes de la razón, ni calificar como absolutos derechos cuyo ejercicio puede afectar el bien de la comunidad. Sobrepasado ese límite, puede afirmarse que desaparece el derecho.

Por otra parte expresa el accionante que debido a la sanción impuesta se afectó la tranquilidad de su familia porque el vehículo decomisado era la fuente de su sustento. Al respecto es necesario recordar que el decomiso ordenado por la administración departamental no es un acto arbitrario, sino el cumplimiento de un claro y expreso mandato legal, que naturalmente implica el despojo del bien, con las consecuencias que el responsable de la conducta contravencional pudo prever y debió evitar, ya que nadie puede alegar la propia incuria en su favor. En el caso materia de examen fue por culpa del petente que se resolvió privarlo del automotor del cual se venía valiendo para adelantar su trabajo.

La paz y la convivencia de la familia lógicamente se ven alteradas cuando uno de sus integrantes resulta, como en el presente caso, responsable de un hecho punible, pues se afectan las personas más cercanas, particularmente aquellas que dependen económicamente del inculpado, pero esa circunstancia no es imputable a la norma que

previene el ilícito ni al proceso que se instaura en su desarrollo, ni se constituye en elemento que pueda purgar la responsabilidad del sujeto activo o excluir la sanción aplicable a su conducta de acuerdo con la ley. El carácter disuasivo de la pena se pone de manifiesto, no solamente en la posibilidad de privación de la libertad, decomiso de los bienes incorporados a la infracción u otras consecuencias previstas por el sistema jurídico, sino también en los efectos dañinos que esas sanciones pueden acarrear en la esfera personal y familiar de aquél a quien se imponen. Todo ello debería ser previsto con antelación por quien transgrede la ley y no con posterioridad a la perpetración de las conductas en ella prescritas.

Alcance de la presunción constitucional sobre buena fe

Alega el peticionario que en su caso se desconoció por la autoridad pública el principio según el cual, como lo establece el artículo 83 de la Constitución, se debe presumir la buena fe en todos los actos que los particulares adelanten ante las autoridades.

El rango constitucional que se confiere a dicho postulado encuentra su fundamento en la necesidad de reconocer como presupuesto básico de las relaciones sociales y políticas la “bona fides”, es decir, la transparencia y ausencia de dolo en las manifestaciones de voluntad, tanto en las relaciones interpersonales como en lo concerniente a la actividad del Estado, cuya existencia y poderes únicamente tienen justificación, si se los encuadra en los objetivos esenciales del bien común y la primacía de los derechos inalienables de la persona.

La organización política, las ramas del poder público, sus organismos y sus agentes están al servicio de la comunidad y tienen que cumplir el papel que les corresponde atendiendo a los intereses de ésta y de sus integrantes. El ejercicio de la función estatal no contrapone ni enfrenta al ciudadano con la autoridad sino que, por el contrario, debe ser la ocasión para su acercamiento y mutua colaboración en aras de los objetivos que identifican a todos los miembros de la colectividad. De allí que los representantes de las entidades y organismos públicos deban presumir, tal cual lo hace el Constituyente, que quien ante ellos actúa lo hace de buena fe; mal podrían partir del supuesto contrario, en una sociedad que se entiende estructurada sobre las bases dichas. Una presunción distinta de la establecida en la norma superior nos llevaría a considerar como transgresores del orden social a los individuos que se han esforzado en establecerlo para darse unas condiciones mínimas de convivencia; por

tanto, suponer la mala fe sería predicar la inexistencia o inutilidad del orden social, dando lugar a un cúmulo de relaciones basadas en la desconfianza, y a la consiguiente desestabilización de aquél.

La buena fe, sin embargo, no puede implicar que el Derecho la admita y proclame como criterio eximente de la responsabilidad que, según las leyes, corresponde a quienes incurren en acciones u omisiones dolosas o culposas que ameritan la imposición de sanciones judiciales o administrativas.

Hacer del principio de la buena fe una excusa de ineludible aceptación para consentir conductas lesivas del orden jurídico equivale a convertir éste en sistema inoperante.

En consecuencia, pese a la obligatoriedad del principio constitucional enunciado, éste se edifica sobre la base de una conducta cuidadosa de parte de quien lo invoca, en especial si la ley ha definido unas responsabilidades mínimas en cabeza del que tiene a su cargo determinada actividad.

Así, en el asunto que ahora se considera, el petente cumplía con un contrato mercantil en su condición de transportador y, por tanto, estaba obligado a observar los principios y disposiciones legales que regulan esa actividad.

El artículo 871 del Código de Comercio, que en esta materia debe entenderse como desarrollo del principio constitucional en comento, establece que “los contratos deberán celebrarse y ejecutarse de buena fe y, en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos (subraya la Corte), según la ley, la costumbre o la equidad natural”.

De la naturaleza del contrato de transporte de cosas resulta la elemental precaución del transportador en establecer el tipo de bienes o elementos que le son confiados a fin de tomar las previsiones necesarias en torno a su cuidado y protección durante el tiempo en que responderá por ellas y también con el objeto de evitar que se lo comprometa en el desarrollo de actividades ilícitas o peligrosas. Es por ello que, al tenor del artículo 1010 del Código Mercantil, “el remitente indicará al transportador el nombre y dirección del destinatario, el lugar de la entrega, la naturaleza, valor, número, peso y volumen de las cosas”, quedando a la mano del transportador la posibilidad adicional que contempla el inciso 2º de la misma

norma: “El transportador podrá, en todo caso, verificar la exactitud de las indicaciones anteriores y tomar las precauciones conducentes a tal fin”.

El transportador tiene el derecho y aún el deber, de corroborar el contenido de lo que transporta y, si encuentra que se trata de elementos o sustancias prohibidos por la ley, habrá de rechazar el contrato en razón de su objeto ilícito, al paso que estará obligado a adoptar las necesarias medidas de prevención si la manipulación o traslado del material cuya conducción se le confía encierra en sí mismo peligro o amenaza.

En caso sub-lite, ha dicho el actor que fue desconocida la presunción de buena fe, toda vez que su profesión de conductor no le permitía saber del contenido de las canecas y demás recipientes transportados. Empero, constituye elemento probatorio que desvirtúa la presunción consagrada en su favor, tal como lo establecieron las sentencias que se revisan, el hecho de haber celebrado un contrato de transporte de cosas en condiciones que sugerían la comisión de una conducta punible, en especial la circunstancia de haber cargado el vehículo en un lugar despoblado, al amparo de la noche, sin tomar la enunciada precaución de indagar por el contenido de los recipientes, que, por demás, se distinguían con la leyenda “Thiner Ref.: 05-30”, “Hidroclorhídric Acid” y “Acido Clorhídrico”.

Precisamente la actividad transportadora a la cual se dedica el peticionario le imponía unos cuidados mínimos respecto de la carga que iba a transportar y de las condiciones del contrato, más aún atendiendo al período de Estado de Sitio entonces vigente, que había sido declarado en consideración a “que por la acción persistente de grupos antisociales relacionados con el narcotráfico, viene perturbándose el normal funcionamiento de las instituciones en desafío criminal a la sociedad colombiana, con sus secuelas en la seguridad ciudadana, la tranquilidad y la salubridad públicas y en la economía nacional” (Decreto No.1038 de 1984).

Confiscación y decomiso

Respecto de la pena de confiscación, que según MONTROYA AGUDELO le fue impuesta, la Corte Constitucional ya ha tenido oportunidad de pronunciarse y al efecto ha señalado que el decomiso es una institución distinta de la confiscación, “... pues (mientras) esta última implica el despojo de la totalidad o parte de los bienes de una persona a título de pena en favor del fisco y sin compensación alguna, aquél corresponde a una retención por parte de la

autoridad que recae de modo específico sobre bienes relacionados con la comisión de delitos u obtenidos de manera ilícita...”⁵

Por lo anterior, ha dicho la Corte, con el decomiso no se presenta violación del derecho de propiedad, ni existe base para considerar que el mismo representa una forma de confiscación. Así, si el afectado demuestra que la autoridad, al imponerle la sanción, actuó por fuera del marco legal, podrá considerarse que se desconoció su derecho de propiedad “... pero no porque el decomiso sea una figura prohibida por la Carta Política, sino por la ilegalidad de la actuación administrativa en el caso concreto”, según doctrina que ahora se reitera.

Naturaleza jurisdiccional de la decisión impugnada

Apunta la Corte que, si bien el acto mediante el cual el Gobernador del Chocó impuso al actor las sanciones de que se trata es formalmente administrativo, su contenido es de carácter jurisdiccional, por cuanto fue dirigido a tramitar y fallar en el caso concreto un proceso iniciado en relación con la comisión de hechos que la ley calificó de punibles, de acuerdo con reglas de competencia que la radicaron en cabeza del mencionado funcionario administrativo.

Esa clase de actos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo no está sujeta al control de la jurisdicción que tal estatuto regula, pues se trata en realidad de sentencias desde el punto de vista de su contenido material. Así lo ha reconocido esta Sala⁶ al acoger la doctrina de tiempo atrás sentada por el Consejo de Estado⁷, lo cual implica que las correspondientes decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y, por ende, aplicando la Sentencia No. C-543 del 1º de octubre de 1992 proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional, no cabe contra ellas la acción de tutela.

Situación consumada

De otra parte, los hechos que dieron lugar a la acción intentada por el ciudadano JOSE LUIS MONTOYA AGUDELO, ocurrieron durante el primer semestre de mil novecientos ochenta y cinco (1985), es decir hace más de siete (7) años, lo cual significa, atendiendo a las circunstancias propias del caso, y según ha tenido ocasión de manifestarlo la Corte Constitucional, que nos encontramos ante una situación consumada, pues “...la acción que

nos ocupa, ha sido concebida como procedimiento preferente y sumario para la defensa inmediata de los derechos fundamentales, lo cual implica que su efectividad reside en la posibilidad de que el juez, si encuentra que en realidad existe la vulneración o la amenaza alegada por quien pide protección, imparta una orden para que, como lo dice la Constitución, aquél contra quien se intenta la tutela actúe o se abstenga de hacerlo...”,⁸ lo cual no es factible cuando los hechos objeto de controversia han sido consumados.

Es improcedente, entonces, acudir a esta vía para reconocer los efectos legalmente atribuidos a circunstancias que tuvieron ocurrencia bajo la normatividad cuyos desarrollos administrativos y judiciales obtuvieron cabal y completo trámite, agotando las posibilidades de nuevos recursos y acciones. Lo anterior es todavía más claro si se considera que, como lo manifestó la sentencia del Consejo de Estado materia de revisión, las actuaciones de que aquí se trata se iniciaron y culminaron cuando aún no había sido expedida la Carta de 1991 ni se había pensado en consagrar la acción de tutela.

Otros medios de defensa judicial

El artículo 6o. del decreto 2591 de 1991, al señalar las causales de improcedencia de la tutela, dispone en su numeral 1o. que la misma no es viable cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. A este respecto, como de manera acertada lo expresó el Consejo de Estado en el presente caso, queda claro que el actor dispuso y empleó los medios judiciales que en su favor reconocía la ley, pues no sólo inició ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sino que además, con el mismo fundamento fáctico, acudió ante el Juzgado Unico Civil del Circuito de Quibdó -Chocó-, demandando la reivindicación del derecho de dominio sobre el bien que le había sido decomisado.

Es válida la ocasión para recordar cómo la Corte al señalar el sentido, el alcance y los límites de la acción de tutela, ha dicho que ella es un mecanismo excepcional, con las características de subsidiariedad e inmediatez, y que “no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de

competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para

otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico, que el propio artículo 86 de la Constitución indica, que no es otro diferente de brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta le reconoce”9

De otra parte, al adelantar el estudio de la resolución número 0554 de 1985, expedida por la Gobernación del Chocó, se encuentra que en ella se concedió en favor de las personas sancionadas el recurso de reposición para ser interpuesto dentro de los dos (2) días siguientes a su notificación, cuando por mandato expreso del artículo 2o., del decreto 1041 de 1984, contra este tipo de decisiones no procedía recurso alguno, de lo que puede inferirse la voluntad inequívoca de la autoridad para proporcionar, aún más allá de la propia ley, medios de defensa en favor del peticionario.

IV. DECISION

Por las razones que anteceden, la Corte Constitucional, en Sala de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- CONFIRMASE en todas sus parte el fallo proferido el doce (12) de junio del presente año por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante el cual, a su vez, fue confirmada la providencia de fecha cuatro (4) de mayo, pronunciada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, al decidir acerca de la acción de tutela instaurada por el ciudadano JOSE LUIS MONTOYA AGUDELO contra el Departamento del Chocó .

Segundo.- Por la Secretaría, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los fines allí contemplados.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la gaceta de la Corte Constitucional.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Secretaria General

1 Crf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia del 6 de agosto de 1992. Magistrados Ponentes: Doctores José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-562 del 22 de octubre de 1992. Magistrado Ponente: Doctor Jaime Sanín Greiffenstein.

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-443 del 6 de julio de 1992. Sala Tercera de Revisión (magistrado Ponente: Doctor José Gregorio Hernández Galindo) y T-418 del 19 de junio de 1992. Sala Quinta de Revisión (Magistrado Ponente: Doctor Simón Rodríguez Rodríguez).

4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia N^oT-407 del cinco (5) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992). Magistrado Ponente: Doctor Simón Rodríguez Rodríguez.

5 Cfr. Corte Constitucional Sala Tercera de Revisión. Fallo No.T-460 de julio quince (15) de mil novecientos noventa y dos (1992).

6 Crf. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-550. Octubre 7 de 1992.

7Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección I. Sent. de abril 12 de 1985.

8Cfr. Corte Constitucional Sala Tercera de Revisión. Sentencia No. T-492 del doce (12) de agosto de mil novecientos noventa y dos (1992).

9Crf. Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 3. Sentencia No. T-01 del tres (3) de abril de

mil novecientos noventa y dos (1992).