

T-258-93

Sentencia No. T-258/93

ACCION DE TUTELA-Titularidad/PERSONA JURIDICA

En principio, es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no per se, sino que en tanto que vehículo para garantizar los derechos fundamentales, en caso concreto, a criterio razonable del juez de tutela. Las personas jurídicas sí son titulares de la acción de tutela para la protección de determinados derechos fundamentales.

ACTO ADMINISTRATIVO/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL/ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

La accionante tenía otros medios de defensa judiciales debido a que lo acusado es un acto administrativo susceptible de ser cuestionado ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

REF: EXPEDIENTES T-10.242.

Peticionario: Cooperativa de Transportes Cootax Tunja Ltda.

Procedencia: Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo-.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Santafé de Bogotá D.C., junio treinta (30) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero -Presidente de la Sala-, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En proceso de tutela identificado con el número de radicación T-10.242, adelantado por la Cooperativa de Transportes Cootax Tunja Ltda.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto No. 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto No. 2591, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

1. Solicitud.

La Cooperativa de Transportadores Cootax Tunja S.A. interpuso acción de tutela contra el municipio de Tunja, con base en los siguientes hechos:

a. La Alcaldía Mayor de Tunja mediante Resolución No. 00794 de noviembre 15 de 1991 concedió a la Cooperativa de Transportadores Cootax Tunja S.A. la facultad para constituirse o adicionarse como empresa de transporte de servicio público tipo colectivo, con radio de acción en la ciudad de Tunja.

b. El municipio aludido no adjudicó, coetáneamente con la constitución de la accionante como empresa de transporte de servicio público tipo colectivo, las rutas y áreas de operación para que ésta desarrolle la actividad del servicio otorgado, pero sí le ordenó realizar la solicitud por separado.

c. La empresa peticionaria realizó, en más de una oportunidad, la solicitud referida en el hecho anterior.

d. El municipio le autorizó rutas y cupos a otras empresas como la Empresa Autoboy S.A., mediante Resolución No. 006664 de mayo 29 de 1992; y la Empresa Cooperativa de Transportadores “Cootramscol” Ltda, mediante Resoluciones Nos. 00449 y 00450 ambas de abril 30 de 1992.

e. La Resolución No. 001052 de octubre 7 de 1992 proferida por la Alcaldía Mayor de Tunja, que contestó una de las peticiones, negó la ruta solicitada por la Cooperativa de Transportadores Cootax Tunja S.A..

Por la situación anteriormente expuesta la accionante considera que se han violado los derechos fundamentales de la igualdad (artículo 13 C.P.), de petición (artículo 23 C.P.), del trabajo (artículo 25 C.P.) y el de libre asociación (artículo 38 C.P.).

2. Fallos.

2.1. Del Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala Plena-, providencia de noviembre 26 de 1992.

El Tribunal Administrativo de Boyacá rechazó la tutela impetrada por la Cooperativa Cootax Tunja Ltda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

El fallador inicia por estimar que “se observa que el poder conferido por Ciro Antonio Alba Pérez no indica la autoridad contra quien debe entablarse la acción. A pesar de la informalidad de esta clase de acción considera la Corporación que de acuerdo con lo prescrito en los artículos 13 y 14 del Decreto 2591 de 1991 es necesario señalar la entidad o autoridad contra quién se dirige la acción pues al proferir el fallo es necesario también identificar los sujetos o partes de la misma (Art. 29 *ibídem*)”.

Añade el Tribunal que “para remediar esa situación que juzga lesiva de sus derechos, la Cooperativa dispuso de los recursos administrativos que le permitieron defender sus aspiraciones, como lo aceptan al folio 41 de la demanda en donde dice que se ‘resolvió una de nuestras cinco peticiones administrativas...’. Todo esto nos está señalando que la demanda tiene medios judiciales diferentes a los de la acción de tutela que se ocupa exclusivamente de proteger los derechos fundamentales del individuo, como ya dijimos. No para definir asuntos colectivos ni para ‘HACER CUMPLIR LAS LEYES, LOS DECRETOS, LOS

REGLAMENTOS O CUALQUIERA OTRA NORMA DE RANGO INFERIOR". Así lo prescribe y dice claramente el artículo 2º del Decreto 306 de 1992, reglamentario de la norma política".

2.2. Fallo del Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo-, de fecha febrero 3 de 1993.

Considera el Consejo de Estado que "Esta Corporación tiene sentado que la acción de tutela no puede ser incoada por las personas jurídicas, pues, en principio, ella se instituyó en la Carta para la salvaguarda de los derechos fundamentales consagrados en favor de la persona humana".

Así las cosas, el Consejo de Estado revocó el fallo impugnado y en su lugar denegó la acción ejercitada.

Salvaron el voto los Consejeros de Estado, Doctores Miguel González Rodríguez, Alvaro Lecompte Luna, Libardo Rodríguez Rodríguez, Daniel Suárez Hernández, Julio Cesar Uribe Acosta, considerando que la persona jurídica Cooperativa de Transportes Cootax Tunja Ltda., sí era titular de la acción de tutela debido a que la mencionada acción protege derechos fundamentales y no sólo los derechos humanos; así mismo, la Carta no diferencia al mencionar al titular, ya que establece que "toda persona" puede ejercitar la tutela.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto No. 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dichas acciones practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

2. Del tema jurídico en estudio.

El tema jurídico central que suscita el caso a estudio es único, en dos aspectos formales:

a. ¿Son las personas jurídicas titulares de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución, para la protección de sus derechos constitucionales fundamentales?

b. ¿Una resolución administrativa que niega una ruta de servicio de transporte carece de medios de defensa judicial, de tal suerte que es procedente recurrir a la acción de tutela?

3. De la persona jurídica como titular de la acción de tutela.

El artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá acción de tutela así:

El artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 , establece:

La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona... (subrayas y negrillas no originales).

En el ordenamiento jurídico colombiano se distinguen dos tipos de personas, a saber: las personas naturales y las personas jurídicas (art. 73 del Código Civil).

a) Personas naturales: son absolutamente todos los seres humanos (artículo 74 del Código Civil).

b) Personas jurídicas: el artículo 633 del Código Civil las define de la siguiente manera:

Se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente.

Sobre la titularidad de las personas jurídicas ya la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente forma:

Para los efectos relacionados con la titularidad de la acción de tutela, se debe entender que existen derechos fundamentales que se predicán exclusivamente de la persona humana como el derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (art. 11); prohibición de la desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12); el derecho a la intimidad familiar (art. 15), entre otros.

Pero otros derechos ya no son exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea

específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses comunes.

En consecuencia, en principio, es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no per se, sino que en tanto que vehículo para garantizar los derechos fundamentales, en caso concreto, a criterio razonable del juez de tutela¹.

Ahora bien, algunos derechos fundamentales son predicables indistintamente de las personas individuales y de las personas colectivas. Así, pues, corresponde al juez de tutela examinar si el derecho de cuyo amparo se trata, se aviene o no con el anterior criterio.

En otras ocasiones, las personas colectivas como realidades jurídicas y económicas que son, resultan por éste sólo aspecto titulares directas del derecho fundamental consagrado en los siguientes artículos:

13 (igualdad), 15 (buen nombre), 23 (petición), 28 (inviolabilidad de domicilio), 29 (debido proceso), 31 (reformatio in pejus), 34 (no confiscación), 36 (libre asociación), 39 (sindicación), entre otros.

Luego las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías:

a) Directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en subordinación de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas.

b) Indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas.

Esta tesis ha sido adoptada por el derecho comparado, así: en Alemania, por ejemplo, se admite que el recurso de amparo constitucional puede ser intentado ante el Tribunal Constitucional Federal por los municipios o las agrupaciones municipales y los Länders, alegando que un derecho a la autonomía administrativa reconocida en la Ley Fundamental (art. 28-2), les ha sido violado por una disposición legislativa. Una situación similar, aún cuando discutida, se presenta en Austria con el recurso constitucional. En España doctrinariamente se considera procedente la posibilidad del ejercicio del recurso de amparo,

por personas jurídicas de derecho público que se encuentran facultadas para intentar la acción de amparo para la protección de sus derechos fundamentales² .

La tesis de la procedencia de la acción de tutela ejercida por personas jurídicas, fue acogida también por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C-067 de 1993:

...por voluntad expresa del Constituyente ésta -se refiere a la Constitución de 1991-, fue mucho más allá al incrementar no sólo el número de los derechos fundamentales de la persona humana y al hacer extensiva su eventual protección judicial a todas las personas, inclusive en algunas situaciones jurídicas, a la persona moral, sino al establecer mayores y más efectivos mecanismos de su amparo judicial, como ocurre con la denominada acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta, enderezada de modo complementario hacia la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas...

...En estas condiciones, como las personas jurídicas son titulares de muy determinados derechos constitucionales fundamentales, sólo pueden ejercer esta acción para obtener el amparo judicial específico y directo de precisos derechos constitucionales fundamentales de aquellas³ .

Por lo tanto, la Sala Séptima de la Corte Constitucional, reiterando la Jurisprudencia de la Sala Plena de la Corporación, considera, que las personas jurídicas sí son titulares de la acción de tutela para la protección de determinados derechos fundamentales.

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional confirmará la parte resolutive de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, pero con fundamento en los siguientes argumentos:

4. Existencia de otros medios de defensa judiciales.

La función de la acción de tutela está claramente definida por el artículo 86 constitucional como procedimiento que generalmente no supe a las vías judiciales ordinarias, ya que “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”, salvo la situación en la cual tiene carácter supletivo momentáneo, que es cuando “aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

La acción de tutela no es una figura que entorpece o duplica al sistema judicial consagrado

en la Constitución y la ley, sino que está integrada a las diferentes jurisdicciones .

En ese orden de ideas, la acción de tutela es un mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales de la persona cuando esta no disponga de otro medio judicial de defensa; esto quiere decir que ante todo la tutela tiene carácter subsidiario y su entidad esta condicionada a la ausencia de defensa efectiva a través de los mecanismos judiciales⁴.

En el caso concreto la Cooperativa de Transportes Cootax Tunja Ltda., impetra una acción de tutela por lo dispuesto en la Resolución No. 00794 del 15 de noviembre de 1991, proferida por Alcalde de Tunja. Dicha Resolución es pues un acto administrativo. Ahora bien, según el artículo 86 de la Constitución la tutela procede, como con antelación se expuso, como mecanismo subsidiario o como mecanismo suplementario momentáneo; a continuación se estudiará si la situación sub examine se encuadra dentro de alguno de los dos supuestos anteriores.

Al respecto de la primera situación, la accionante tenía otros medios de defensa judiciales debido a que lo acusado es un acto administrativo susceptible de ser cuestionado ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de que trata el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo.

En relación con la segunda situación, la accionante no impetró la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y aún sí lo hubiera hecho, no existiría perjuicio irremediable, ya que la causa de la reclamación es la negación de cupos para microbuses en la ciudad de Tunja y tal acto se podría remediar a través de la requerida autorización.

Así las cosas, no existe duda en la improcedencia de la tutela interpuesta por la Cooperativa de Transportes Cootax Tunja Ltda., contra la Resolución No. 00794 del 15 de noviembre de 1991 proferida por Alcalde de Tunja, debido a la ya explicada existencia de otros medios de defensa judiciales y la no ocurrencia de un perjuicio irremediable en la supuesta violación de derechos fundamentales.

Así pues la protección de los derechos que la sociedad considera vulnerados, igualdad (13), petición (23), trabajo (25) y libertad de asociación (38), puede ser demandada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la parte resolutive de la Sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, pero por razones diferentes, por cuanto las personas jurídicas, en este caso, la Cooperativa Cootax Ltda. de Tunja, sí son titulares de la acción de tutela con fundamento en los argumentos expuestos en esta Sentencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional el contenido de esta sentencia a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, al Alcalde de la ciudad de Tunja, al Director del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Tunja, al defensor del Pueblo y a la Cooperativa Cootax Ltda. de Tunja.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. Sentencia T-411. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

2 BREWER-CARIAS, ALLAN R. El amparo a los derechos y libertades constitucionales y la acción de tutela a los derechos fundamentales en Colombia: una aproximación comparativa. Conferencia contenida en la Carta de Derechos. Su interpretación y sus aplicaciones. Manuel José Cepeda (editor). Temis. Presidencia de la República. Consejería para el desarrollo de la Constitución. Santa Fe de Bogotá. 1.993, pág. 53.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 1.993. Magistrados Ponentes Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz.

4 Ver numeral 1º del artículo 6º del Decreto No. 2591 de 1991 y Sentencias T-554, T-568, T-569, T-572 de la Corte Constitucional, entre otras.