

Sentencia No. T-409/93

ACCION DE TUTELA-Titularidad/PERSONA JURIDICA/REPRESENTACION LEGAL

El artículo 86 de la Carta no está excluyendo a las personas jurídicas para intentar la acción de tutela, pues el precepto no introduce distinción alguna y, por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro sin que nada obste dentro del sistema jurídico colombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas.

ACCION DE TUTELA-Titularidad/PERSONA JURIDICA DE DERECHO PUBLICO

En principio, la acción de tutela no puede ser ejercida por personas jurídicas de derecho público, en la medida que éstas desempeñan funciones públicas. El ejercicio de funciones públicas por parte de esta clase de personas jurídicas, por regla general, no se realiza como consecuencia del ejercicio de libertades originarias, independientes, sino con base en competencias determinadas por la Constitución y la Ley, de carácter limitado y reglado. El tratamiento jurídico de las relaciones de derecho público y la resolución de los conflictos que de ellas surgen no son objeto de los derechos fundamentales por ausencia de una relación directa con la persona humana. Sin embargo, lo anterior no significa que las personas jurídicas de derecho público no puedan, excepcionalmente, ser titulares de derechos fundamentales. Para establecer estos casos, es preciso indagar si la naturaleza jurídica pública de la entidad no la coloca en una situación jurídica o fáctica que sea contraria al ejercicio de este derecho por parte de una persona jurídica.

REF: Expediente No 15863

Peticionario: Montagut Asociados Limitada.

TEMA: Acción de Tutela ejercida por Personas Jurídicas.

Procedencia: Consejo de Estado.

MAGISTRADO PONENTE: DR. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., veintiocho (28) de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993)

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables Magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar las sentencias que para decidir la acción de la referencia fueron proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, el día dieciocho (18) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993) y por Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el día veinte (20) de abril del mismo año.

El cuatro (4) de marzo de 1993, el apoderado judicial de MONTAGUT ASOCIADOS LIMITADA (PLAN PREVIMEDIC), impetró la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, “para la protección de los derechos fundamentales violados por la decisión que el día 16 de enero adoptó EL CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO” mediante la cual se adjudicó a CASTILLO ASOCIADOS S.A. el contrato de prestación del servicio médico asistencial a los docentes del Departamento de Cundinamarca; decisión y contrato cuya revocatoria o anulación se pide para “que se otorgue nuevamente o permita seguir prestando el servicio médico asistencial a los docentes del departamento de Cundinamarca a la empresa MONTAGUT ASOCIADOS LIMITADA (PLAN PREVIMEDIC) hasta que se otorgue el contrato mediante un procedimiento claro imparcial y que ofrezca garantía a todos los concursantes”.

A. HECHOS

Según el peticionario, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela los siguientes hechos:

1.- “El Ministerio de Educación Nacional mediante Escritura Pública No. 083 otorgada el 21 de junio de 1990 en la notaría 44 de esta ciudad, celebró contrato con la FIDUCIARIA LA PREVISORA para la eficaz administración de los recursos del FONDO NACIONAL DE

PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO así como para garantizar la adecuada prestación de los servicios médico-asistenciales del personal docente, contrato que fué firmado con una vigencia de 3 años”.

2.- “La empresa MONTAGUT ASOCIADOS LIMITADA, firmó inicialmente contrato para la prestación del servicio médico-asistencial a los docentes del Departamento de Cundinamarca por un año, del 10. de Noviembre de 1991 al 31 de Octubre de 1992 con una prórroga a tres meses, del 10. de Noviembre de 1992 al 31 de enero de 1993, dándosele el nombre de PLAN PREVIMEDIC a este programa”.

3.- “El contrato con el incremento del salario para este año debe estar en el orden de los DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS (200.000.000.00) mensuales.

4.- EL CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO en la sesión del día 26 de enero de 1993 determinó entregar la prestación de este servicio a la Empresa Castillo Asociados S.A.”.

5.- “La asamblea o Pleno Departamental de Educadores del Departamento de Cundinamarca realizada en el mes de Septiembre de 1992 determinó por una inmensa mayoría que el contrato para el servicio médico-asistencial lo debería continuar prestando la Empresa Montagut Asociados, decisión ésta que no fue respetada por el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Ministerio, el cual está integrado por el Ministro de Educación Nacional o el Viceministro; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado; dos delegados del Magisterio y, el Gerente de la Fiduciaria con voz pero sin voto.”

6.- “EL COMITE REGIONAL (CUNDINAMARCA) DEL FONDO DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO en varias oportunidades reiteró su decisión en caso de llegarse a un acuerdo, de renovar el contrato con MONTAGUT Asociados Limitada independientemente que se estuviera adelantando alguna convocatoria con otras empresas, tal como consta en el Acta No 008 de Octubre 15 de 1992 y en la carta dirigida por el señor Viceministro de Educación Doctor RAFAEL ANTONIO ORDUZ MEDINA al Doctor Fabio Mendez Director del Plan Previmed”.

7.- “En reiteradas ocasiones se realizaron acercamientos con el Comité Regional, pero ante la falta de atención prestada se decidió el día 20 de Diciembre hacer una publicación en diario

EL TIEMPO anunciando los términos de la propuesta de MONTAGUT Asociados (Plan Previmedic), términos que también fueron entregados a la FIDUCIARIA la Previsora y al Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio con carta fechada el día 14 de Enero de 1993 y radicada en esa misma fecha".

Estima la accionante que se le han vulnerado los derechos constitucionales consagrados en los artículos 20, 23, 29, 48, 49 y 83 de la Constitución Política.

II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

A. A PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, mediante sentencia de marzo dieciocho (18) de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió RECHAZAR "por IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE TUTELA PRESENTADA POR LA EMPRESA 'MONTAGUT ASOCIADOS LIMITADA', MEDIANTE APODERADO, CONTRA EL 'CONSEJO EJECUTIVO DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO', 'EL COMITÉ REGIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO', Y LA 'FIDUCIARIA LA PREVISORA LTDA.', de conformidad con la siguientes consideraciones :

1.- El veintitres de octubre de 1992, la fiduciaria La Previsora dirigió a diferentes empresas, incluida la sociedad accionante, invitación a presentar una propuesta para prestar los servicios médicos asistenciales a los educadores de Cundinamarca afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

2.- Para la adjudicación del contrato, el Consejo Directivo del Fondo observó el procedimiento establecido en el Decreto 1775 de 1991.

3.- La acción de tutela no procede cuando existan otros medios de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La decisión contenida en el Acuerdo del 26 de enero de 1993 emanado del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, "es susceptible de acción contencioso administrativa y por consiguiente existe otro medio de defensa judicial."

B. LA IMPUGNACIÓN

Dentro del término legal, el apoderado de MONTAGUT ASOCIADOS LIMITADA, impugnó el fallo de primera instancia con base en los siguientes argumentos:

- 1.- Durante el proceso de adjudicación del contrato para la prestación de los servicios médicos asistenciales a los educadores de Cundinamarca intervinieron diversas entidades entre las que se cuentan El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el Comité Regional y La Fiduciaria la Previsora. Esa circunstancia determinó que la acción de tutela no se presentara como mecanismo transitorio “por cuanto existen dos tipos de jurisdicción y de procesos”.
- 2.- El fallo de primera instancia vulnera los artículos 86 de la Constitución Nacional y 30. y 60. del decreto 2591 de 1991 porque los posibles mecanismos judiciales que pudieran intentarse “mirados y estudiados en forma independiente, lo único que hacen es diluir la responsabilidad que cabe a los organismos y personas que intervinieron en el contrato” y además negar “ la defensa que toda persona tiene ante la violación de sus derechos fundamentales”.

C. SEGUNDA INSTANCIA

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante Sentencia de abril veinte (20) de mil novecientos noventa y tres (1993), decidió CONFIRMAR la providencia impugnada, conforme a las siguientes consideraciones:

- 1.- Las personas jurídicas “como lo es la accionate, no son titulares de los derechos fundamentales” . Se apoya la Corporación en planteamientos vertido en providencia del 12 de mayo de 1992, que en lo pertinente señala:

“...no pueden ser titulares de derechos fundamentales sujetos que no son esenciales sino de creación meramente artificial. Si lo fundamental, lo esencial, lo natural es el hombre, sólo él puede ser titular de derechos fundamentales.

Los sujetos derivados, de creación por el ordenamiento jurídico correspondiente, sólo pueden ser titulares de derechos derivados, atribuidos por ese mismo orden jurídico y por supuesto, modificables y extinguibles por las respectivas instancias jurídico políticas”.

Los derechos fundamentales de los hombres son, en cambio, anteriores al Estado y o una

creación o emanación de éste. Son, por cierto, la razón de ser del Estado, al punto que no puede perderse de vista que la mayoría de las teorías elaboradas para explicar su origen, entre ellas la Roussoniana estiman que el Estado se crea por los hombres para la protección de los derechos naturales amenazados por el egoísmo en que estos han caído después de salir de el estado natural, a que ya traían también por naturaleza, de acuerdo con la concepción Hobbesiana, desde su nacimiento”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto por 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 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de las sentencias que resuelva acerca de la acción de tutela de la referencia. Se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

B. LA MATERIA

Debe en primer término la Sala dilucidar el tema referente a la legitimación del accionante en la tutela, en particular lo concerniente a la titularidad del ejercicio de la citada acción en cabeza de las personas jurídicas, para ello acoge los criterios que sobre este punto ha fijado la Corporación.

LA PERSONA JURIDICA COMO TITULAR DE LA ACCION DE TUTELA

Tanto el Artículo 86 de la Constitución Política como el Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señalan con toda claridad que la acción de tutela corresponde a toda persona y que podrá ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales. El derecho colombiano distingue entre dos tipos de personas, las naturales y las jurídicas (Artículos 74 y 633 del C.C.) y debe entenderse entonces que cuando el Artículo 86 de la Carta indica que toda persona tendrá acción de tutela

“no está excluyendo a las personas jurídicas, pues el precepto no introduce distinción alguna y, por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico

contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro sin que nada obste dentro del sistema jurídico colomiano para que una de las especies de ése género esté conformada precisamente por las personas jurídicas.” (Sentencia T-430 de Junio 24 de 1992. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Sobre este punto resulta oportuno transcribir los planteamientos contenidos en la Sentencia No. T- 411 de Junio 17 de 1992, con ponencia del Honorable Magistrado Alejandro Martínez Caballero:

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

“Pero otros derechos, ya no son exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos 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 en tanto que vehículo para garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales, en caso concreto, a criterio razonable del juez de tutela.

“Otros derechos constitucionales fundamentales, sin embargo, las personas jurídicas los poseen directamente: es el caso de la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada (Artículo 15 de la Constitución), la libertad de asociación sindical (Artículo 38); el debido proceso (Artículo 29), entre otros.

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

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

b) Directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no

porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas”.

El suscrito Magistrado Ponente en Sentencia T-201 de Mayo 26 del presente año, consignó los siguientes planteamientos:

“Entonces puede afirmarse de manera categórica que la norma constitucional al referirse a que esta acción la puede incoar ‘toda persona’ no distingue entre persona natural y persona jurídica. Así mismo, las personas jurídicas tienen sus propios derechos fundamentales. Ellas son proyección del ser humano; surgen de acuerdo con una serie de acciones que provienen de las personas naturales; tienen un patrimonio, una autonomía propia y un ‘good will’ que gracias a sus relaciones ha adquirido, los cuales son distintos a los de sus miembros, pues esa persona jurídica por sí misma es poseedora de unos derechos y correlativamente de unas obligaciones. Derechos como la propiedad, el debido proceso, la honra, el buen nombre, etc., requieren igualmente dada su naturaleza de la protección del Estado, para lo cual el ordenamiento constitucional ha consagrado mecanismos de amparo ante eventuales amenazas o vulneraciones a tales derechos”.

En Sentencia T- 463 de Julio 16 de 1992, la Sala Segunda de Revisión precisa los diversos tipos de personas jurídicas titulares de derechos fundamentales. Después de afirmar la titularidad y legitimación de las personas jurídicas de derecho privado, se refiere a la titularidad y legitimación de las personas jurídicas de derecho público y de las personas jurídicas extranjeras, en los siguientes términos:

“En principio, la acción de tutela no puede ser ejercida por personas jurídicas de derecho público, en la medida que éstas desempeñan funciones públicas. El ejercicio de funciones públicas por parte de esta clase de personas jurídicas, por regla general, no se realiza como consecuencia del ejercicio de libertades originarias, independientes, sino con base en competencias determinadas por la Constitución y la Ley, de carácter limitado y reglado.

“El tratamiento jurídico de las relaciones de derecho público y la resolución de los conflictos que de ellas surgen no son objeto de los derechos fundamentales por ausencia de una relación directa con la persona humana. Sin embargo, lo anterior no significa que las personas jurídicas de derecho público no puedan, excepcionalmente, ser titulares de derechos fundamentales. Para establecer estos casos, es preciso indagar si la naturaleza

jurídica pública de la entidad no la coloca en una situación jurídica o fáctica que sea contraria al ejercicio de este derecho por parte de una persona jurídica.

“De otro parte, a las personas jurídicas extranjeras, se aplica igualmente la regla que rige sobre las titularidad de derechos fundamentales y la legitimación para interponer la acción de tutela enunciada respecto de las personas jurídicas en general. Adicionalmente, en este caso, se aplican las normas constitucionales que, por razones de orden público, facultan al legislador para subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros (C.P. Artículo 100).” Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.(Corte Constitucional, Sentencias T- 418/92, T- 439/92, T-443/92, T- 551/92, T- 030/93, T- 051/93, T-081/93, T-090/93, T-249/93)

EL CASO CONCRETO

Establecido como está que la persona jurídica tiene legitimación para accionar en tutela, procede examinar la solicitud formulada por MONTAGUT ASOCIADOS LIMITADA y en primer término encuentra la Sala que la accionante persigue la revocatoria o anulación de la decisión de adjudicación del contrato de prestación de servicios médicos, adoptada por el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio; la revocatoria o anulación del contrato mismo y como consecuencia de lo anterior la posibilidad de seguir prestando el servicio mientras se otorga el contrato “mediante un procedimiento claro, imparcial y que ofrezca garantías a todos los concursantes”.

Estas pretensiones, en sentir de la Sala, superan con amplitud el marco jurídico de la acción de tutela ciertamente concebida para la protección de los derechos constitucionales fundamentales pero diseñada en forma tal que su ejercicio no puede constituirse en vía expedita para la sustitución de los procedimientos que para las distintas materias han fijado la Constitución y la ley.

La procedencia del instrumento tutelar se hace depender de la inexistencia de otros medios judiciales de defensa, de modo que cuando el ordenamiento jurídico prevé los canales adecuados para ventilar determinadas controversias, a ellos primordialmente debe acudirse, pues no resulta válido buscar los resultados deseados en sede de tutela con absoluta prescindencia de las vías principales puestas al servicio de los asociados para llevar su contención ante los Jueces competentes y por el procedimiento que según el caso

corresponda.

En numerosas ocasiones la Corte ha destacado el carácter subsidiario o residual de la acción de tutela y en cada evento ha puntualizado que no pudo estar en la intención del Constituyente la confusión de vías o mecanismos judiciales de protección; todo lo contrario, del texto constitucional se desprende con total nitidez un propósito de coherencia que subyace a la consagración de los diversos procedimientos y que descarta la confusión, el caos o la abundancia desordenada en la previsión de estas vías que propenden todas, en alguna medida, a la protección de los derechos.

Así las cosas, resulta extraño al ámbito de la acción de tutela una decisión favorable sobre una cuestión delicada y compleja como la que aquí se plantea porque, tal como lo entendieron los falladores de instancia, el tema controvertido es susceptible de acción contencioso administrativa y por consiguiente existe otro medio de defensa judicial. Las actuaciones que la administración ha desplegado y que son objeto de cuestionamiento por la sociedad accionante pueden debatirse en su sede natural, en donde, además podrían obtenerse las reparaciones o indemnizaciones pertinentes, si a ellas hubiere lugar.

Escapa pues a la competencia de esta Corporación el examen de imputaciones reiteradas de la peticionaria en relación con otros elementos jurídicos y de hecho referentes a la situación que por vía de la acción de tutela se ha ventilado, pues dichos elementos deben ser atendidos y analizados por las autoridades competentes, se repite, mediante los procedimientos idóneos que, de otra parte, garantizarían no sólo los derechos de MONTAGUT ASOCIADOS LIMITADA, sino también los de las otras personas interesadas que presentaron propuesta. Conceder la acción de tutela en la forma solicitada entrañaría una vulneración de los derechos de esas otras personas que no concurrieron a hacerlos valer dentro de este procedimiento preferente y sumario.

Recibirán confirmación entonces las sentencias revisadas y al respecto se aclara que la proferida por el Honorable Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se confirmará pero por las razones expuestas en esta providencia, toda vez que las personas jurídicas son titulares de la acción de tutela.

IV. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR las sentencias proferidas por el Honorable Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el día veinte (20) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993), y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, el dieciocho (18) de marzo del mismo año, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. LIBRENSE por secretaría las comunicaciones de que trata el Artículo 36 del Decreto 2591, para los efectos allí contemplados.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

HERNAN OLANO GARCIA

Secretario General (E.)