

T-440-93

Sentencia No. T-440/93

FUNCIONARIO PUBLICO-Lesión de derechos/FUNCIONARIO PUBLICO-Responsabilidad

Existe la posibilidad de que, quien sustenta un proyecto de ley o quien emite un comunicado oficial lesione o amenace los derechos a la honra o al buen nombre de una persona natural o jurídica, al involucrarla en la comisión de hechos delictivos o ilícitos sin exhibir prueba y sin apoyarse en sentencia judicial condenatoria; que difunda versiones erróneas o falsas, o que desconozca el derecho a la intimidad personal o familiar. En tales hipótesis el funcionario comprometería su responsabilidad y la actuación sería susceptible de las acciones legales. En lo que hace a los derechos fundamentales conculcados, podría interponerse la acción de tutela con el fin de obtener su protección judicial.

ACCION DE TUTELA-Nexo Causal

La amenaza o violación de un derecho requiere de una acción u omisión imputable a aquel contra quien se endereza el sumario procedimiento de la tutela. Su existencia y el daño que ocasiona deben ser establecidos con certeza para que la decisión judicial pertinente pueda dirigirse inequívocamente a la salvaguarda de los derechos en juego mediante orden de inmediato cumplimiento que recaiga precisamente sobre la conducta -positiva o negativa- que se constituye en causa eficiente de la violación o amenaza. Debe darse, por otra parte, una relación de causalidad entre el acto u omisión que se imputa al demandado y el daño real o la verdadera amenaza del perjuicio que alega el peticionario. Sin ella no hay lugar a la tutela.

DERECHO AL BUEN NOMBRE-Vulneración

La violación del derecho al buen nombre está referida por esencia a alguien en concreto, identificado, individualizado, sobre quien recae el concepto público que resultaría lesionado si se hicieran imputaciones en cuya virtud se deteriorara la bondad del mismo, la imagen positiva o el criterio favorable generalizado acerca de la persona. En casos como el presente, es requisito indispensable para que la acción de tutela pueda prosperar que se acredite de manera inequívoca un perjuicio tangible o una amenaza cierta al patrimonio moral o material

de quien se dice afectado.

PROYECTO DE LEY-Presentación/IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZAS-Evasión/RECTIFICACION DE INFORMACION/SUSTRACCION DE MATERIA

DERECHOS-Titularidad/DERECHOS-Protección

Si no logró establecerse en cabeza de quién están radicados los derechos que se invocan, no podía el fallador de instancia, ni puede hacerlo la Corte, pronunciarse acerca de la protección a los mismos, pues toda orden de amparo, a la luz del artículo 86 de la Constitución, requiere, además de la identificación del derecho comprometido, la determinación de su titular y la demostración, siquiera sumaria, sobre la relación de causalidad existente entre la acción u omisión de que se trata y el perjuicio o amenaza del derecho.

BAVARIA/LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Ausencia

Entre los peticionarios de la tutela está una sociedad cuyo objeto es la fabricación de envases, a los cuales jamás hizo referencia el Ministro de Hacienda, pues toda la documentación existente versa sobre el impuesto al consumo de cerveza, motivo por el cual dicha compañía, carente de todo interés legítimo en el proceso, no tenía razón alguna para acudir a la acción de tutela.

ACCION DE TUTELA-Objeto/DENUNCIA PENAL-Objeto

No se debe considerar al proceso penal como otro medio de defensa judicial que pudiera impedir el ejercicio de la acción de tutela, toda vez que ésta y el trámite adelantado por la Fiscalía General de la Nación tienen objetivos sustancialmente distintos, pues mientras con la primera se pretende proteger los derechos al buen nombre y al debido proceso, con el segundo se ha puesto en marcha la acción punitiva del Estado por delitos que, como el de pánico económico, alegado, atentan contra el orden económico y social.

JUEZ DE TUTELA-Obligaciones/MEDIOS DE COMUNICACION-Responsabilidad

Es el juez de tutela quien, después de evaluar las pruebas, formará su propio criterio, sin que para ello deba acudir a los conceptos expresados sobre el caso por los diversos medios de comunicación, menos todavía si éstos tienen vínculo económico o de otra índole con alguna

de las partes. Los medios, en ejercicio de sus derechos y dentro de los límites impuestos por la Constitución Política y la ley, deben informar acerca de la existencia de los procesos, incluso del estado en que se encuentran y, cuando la ley no lo prohíba, pueden hacer de público conocimiento determinados actos realizados por los despachos judiciales. Al mismo tiempo, deben recordar que la competencia para decidir sobre los conflictos jurídicos, está radicada en los jueces de la República y que no son ellos los llamados a emitir veredicto alguno.

DEMANDA DE TUTELA-Rechazo

Rechazar una demanda de tutela por causas diferentes a las legales, equivale a negar a la persona el acceso a la administración de justicia y, además, resulta contrario al mandato del artículo 228 Ibidem, según el cual en las actuaciones judiciales prevalecerá el derecho sustancial. Este principio inspira el trámite de la acción de tutela, como lo ordena el artículo 3º del Decreto 2591 de 1991. El rechazo arbitrario de una petición de tutela comporta el desconocimiento del derecho que toda persona tiene a un análisis material de su pretensión.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

El acceso a la administración de justicia no es un derecho apenas formal que se satisfaga mediante la iniciación del proceso sino que su contenido es sustancial, es decir, implica que la persona obtenga a lo largo de la actuación y hasta la culminación de la misma, la posibilidad real de ser escuchada, evaluados sus argumentos y alegatos y tramitadas, de acuerdo con la ley, sus peticiones, de manera que las resoluciones judiciales sean reflejo y realización de los valores jurídicos fundamentales. En tal sentido, el acceso a la administración de justicia es inescindible del debido proceso y únicamente dentro de él se realiza con certeza.

ACCION DE TUTELA-Titularidad

Las personas jurídicas sí son titulares de la acción de tutela. El artículo 86 de la Constitución no está incluyendo 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 colombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-15151

Acción de tutela instaurada por BAVARIA S.A., COLENVASES S.A., CERVECERIA AGUILA S.A., CERVECERIA UNION S.A. y CERVECERIA DEL LITORAL S.A. contra RUDOLF HOMMES, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., mediante acta del doce (12) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993).

Se revisan los fallos proferidos en el asunto de la referencia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Las sociedades BAVARIA S.A., Compañía Colombiana de Envases S.A., -COLENVASES S.A.-, CERVECERIA AGUILA S.A., CERVECERIA UNION S.A. y CERVECERIA DEL LITORAL S.A., por conducto de apoderado, ejercieron acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca contra el Ministro de Hacienda y Crédito Público, RUDOLF HOMMES, por considerar que éste atentaba contra sus derechos fundamentales, en especial el buen nombre y el debido proceso.

Manifestaron los accionantes que el Ministro, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley número 126 de 1992 afirmó: "...datos teóricos estimados nos señalan que en el caso de cervezas estamos llegando a una evasión aproximada del 36%...".

Dicen que posteriormente el Ministro emitió un comunicado de prensa en el cual insistía en la evasión del impuesto al consumo de la cerveza y señalaba el porcentaje que, según el funcionario, alcanzaba dicha evasión.

Para los peticionarios las afirmaciones del Ministro fueron ampliamente difundidas como conclusiones de una supuesta investigación, sin que los administradores y gestores de la industria cervecera hubieran tenido noticia de ella, ni hubieran sido oídos en descargos, propagándose, de esta manera, el hecho no probado de la evasión del impuesto al consumo de las cervezas "...con las graves consecuencias que tal divulgación entraña para los inculpados, sin que los presuntos evasores hubiesen sido oídos".

Con fundamento en lo anterior, el apoderado solicitó al Tribunal que ordenara al Ministro de Hacienda y Crédito Público rectificar públicamente las acusaciones de evasión del impuesto al consumo de cervezas y disponer asimismo que el funcionario se abstuviera de expresar opiniones sobre la situación fiscal de la industria cervecera, por considerar que con ello se lesionaba el buen nombre de la misma y de sus gestores y administradores.

Consideraciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Después de examinar las cuestionadas actuaciones del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca estableció que el funcionario no mencionó en forma concreta, como evasora del impuesto al consumo de cerveza, a ninguna empresa productora de esa bebida y que solamente hizo alusión abstracta y general acerca del fenómeno de la evasión del mencionado impuesto como sustento al Proyecto de Ley, sin indicar quiénes eran los responsables de la misma.

Lo anterior llevó al Tribunal Contencioso Administrativo a considerar que no se violó el derecho al buen nombre, toda vez que tal infracción requiere determinar al titular del derecho vulnerado, evento que, en su parecer, no se presentó en el asunto examinado.

En cuanto al debido proceso, el Tribunal estimó que las manifestaciones del Ministro de Hacienda y Crédito Público no correspondieron a una sanción deducida sin cumplir el trámite establecido en la ley, toda vez que el comportamiento del funcionario no produjo consecuencias jurídicas a las empresas responsables de la probable infracción tributaria.

A lo anterior añadió la Sala que la presentación del Proyecto de Ley, con la motivación sobre evasión del impuesto al consumo de cerveza, no requería una investigación de orden tributario que hubiera concluído con sanciones a las empresas infractoras, toda vez que el Ministro sólo buscaba que se plasmaran normas dirigidas a contrarrestar la evasión fiscal.

Con fundamento en tales argumentos se resolvió negar el amparo solicitado. La decisión fue impugnada por el apoderado de la parte actora.

Impugnación

El escrito mediante el cual se impugnó el fallo estaba dirigido a demostrar que las afirmaciones hechas por el Ministro tenían carácter concreto y no abstracto. Además, con él se pretendió demostrar que sí hubo violación al debido proceso.

Manifestó el recurrente que la industria de la cerveza en Colombia, así como sus representantes y gestores, constituyen una estructura personificada jurídicamente, poseedora de un aparato material de producción y que las empresas que la integran son conocidas y su número puede contarse en los dedos de la mano.

En cuanto al debido proceso, estimó el recurrente que considerar no violado este derecho por la inexistencia de una sanción, significa tomar un efecto posterior para desconocer la validez de una causa. Al mismo tiempo señaló que con la actitud del Ministro sí se produjeron efectos jurídicos, ya que todo lo que afecta adversamente produce una perturbación del orden jurídico, correspondiendo al Estado respetarlo y hacerlo respetar.

Consideraciones del Consejo de Estado

Dijo el Consejo de Estado:

“1. Lo primero a señalar es la presencia entre los solicitantes de la tutela de una sociedad fabricante de envases que, mientras no demuestre lo contrario, nada tiene que ver con las aseveraciones del Ministro Hommes respecto de la evasión fiscal en el consumo de cervezas. En lo que a ella respecta cabe negar de plano la pretensión, por cuanto carece de legitimación en la causa.

2. Por lo que atañe a la procedencia de la acción incoada, aspecto a dilucidar con anterioridad al estudio de las motivaciones que llevaron al aquo a decidir con denegatoria de la tutela, y las críticas que a ellas hace el impugnador, se tiene:

a) No cabe hesitación en cuanto al carácter de constitucionales fundamentales de los derechos al debido proceso, con su implicación del respeto al derecho de defensa, y al buen

nombre u honra, entendida esta como la buena reputación de que se goza en la comunidad. No solo por estar prescritos en el capítulo 1º del Título Segundo de la Carta Política sino, de especial modo, por su condición de prerrogativas inherentes a la dignidad de la persona humana, están revestidos aquellos del atributo que les asigna la parte actora.

b) Sin duda que el debido proceso es obligatorio en actuaciones administrativas. El constituyente de 1991 hizo expreso ese condicionamiento para la vía gubernativa por mandato del artículo 29, inciso primero de la Carta.

c) La acción de tutela se puede ejercitar, aunque existan otros medios judiciales de defensa, cuando se la propone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, solo reparable en su integridad mediante indemnización. Así lo prescribe el inciso tercero, Art. 86 de la Constitución, desarrollado en el artículo 8º del Decreto 2591 del mismo año, en concordancia con el numeral 1º, artículo 6º *Ibídem*.

d) Pero en lo concerniente a la procedencia de la acción de tutela para proteger derechos fundamentales de personas colectivas discrepa la Sala del criterio del solicitante, sin mayor análisis acogido por el Tribunal de primera instancia. En reiteradas oportunidades ha expuesto que los derechos constitucionales fundamentales se equiparan a los derechos humanos”.

(...)

“3. Pero si se toman en cuenta las pretensiones de la solicitud, en el sentido de tutelar los aducidos derechos fundamentales de los dirigentes de la industria cervecera “...maltratados por la intemperancia oral del apresurado Ministro...” (fol. 35), se observa que los representantes legales de las sociedades productoras de cerveza, que otorgaron poder para incoar la acción, lo hicieron para que se protegieran “...los derechos fundamentales al buen nombre y al debido proceso de las compañías productoras de cerveza en Colombia...”, que no en su propio nombre (folios 1, 13, 18 y 24).

Es más: de acogerse el criterio jurisprudencial sentado por la H. Corte Constitucional en fallo de 17 de junio de 1992, en cuanto a que los derechos constitucionales de las personas jurídicas son tutelables “...no per se, sino en tanto vehículo para garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales...”, se debieron señalar

precisamente cuáles personas naturales pudieron resultar afectadas, en su honra y en sus derechos de defensa y debido proceso, por las afirmaciones del Ministro de Hacienda en la exposición de motivos al proyecto de ley 126 de 1992 -Cámara de Representantes- y en el comunicado de prensa atrás mencionado.

La ausencia de todo señalamiento al respecto haría impróspera la solicitud, pues que la acción no se institucionalizó para proteger derechos constitucionales fundamentales de individuos innominados sino de personas en particular.

Mucho más porque la aseveración contenida en esos documentos se refirió a la evasión del impuesto al consumo de cerveza, siendo responsables del impuesto, como bien lo señaló el apoderado del Ministro de Hacienda, no solo quien produce el artículo de consumo sino muchísimas otras personas, como son los distribuidores e importadores (Art. 3º del Decreto 190 de 1969 y 75 de la Ley 49 de 1990).

También carece de vocación de prosperidad la acción en razón a que, no habiéndose surtido procedimiento alguno de orden administrativo para fundamentar la apreciación teórica consignada en la Exposición de motivos y en el comunicado de prensa expedido con relación a ella, apoyada en investigaciones estadísticas de la Dirección de Impuestos Nacionales sobre cálculos macroeconómicos que bien pudieron ser los del Banco de la República o del Dane, por la amplia publicidad que estas entidades hacen de sus estudios de esa índole, no cabe hablar de vulneración del derecho al debido proceso de las compañías cerveceras o sus directivos.

Y en lo que al buen nombre respecta, no se vé por qué una afirmación impersonal contenida en la exposición de motivos a un proyecto de ley pudiera lesionarlo. Eso conduciría a que en ejercicio de la facultad que tienen los ministros de presentar proyectos de ley ante las Cámaras legislativas no pudieran aseverar lo que estiman sustentatorio de la normatividad propuesta, encaminada a establecer o modificar situaciones jurídicas en procura del bien común, ante el riesgo de que los presuntos afectados con la proyectada ley interpongan acción de tutela por considerarse lesionados en su buen nombre.

En la referencia que hizo el Ministro a Bavaria S.A. en el reportaje dado en Medellín con ocasión del Congreso de Fenalco, se limitó a contestar lo que precisamente le preguntó el reportero respecto de esa empresa, no aseverando nada que pudiera lesionar el buen

nombre de sus directivos sino, por el contrario, admitiendo la posibilidad de rectificar lo consignado en la Exposición de Motivos si una investigación tributaria, con intervención de representantes de esa Sociedad, demostraba error en su apreciación meramente especulativa, encaminada a sustentar el proyecto de modificación de las tarifas de un gravámen como mecanismo para lograr "...una reducción importante de los altos índices de contrabando existentes con relación a los productos objeto del impuesto" (fol. 64).

Resta observar que no procede aplicar la previsión del Art. 38 del Decreto 2591 de 1991 contra las sociedades solicitantes de la tutela, por cuanto la que se resuelve es distinta, en lo que atañe a los derechos por tutelar y al funcionario contra quien se dirige, de la propuesta por el apoderado especial de Bavaria ante el H. Tribunal Superior del Distrito Capital, en la que se pide tutelar el derecho de propiedad sobre las fórmulas de las cervezas y el mapa de distribución de ese producto por la citada empresa".

Basándose en los criterios jurídicos reseñados, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, decidió revocar la sentencia impugnada y, en su lugar, rechazar la solicitud de tutela por improcedente.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Por haber sido seleccionada y repartida a la Sala Quinta de esta Corte, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991, goza ella de competencia para revisar las decisiones judiciales proferidas al resolver sobre la acción en referencia, según lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política.

Las actuaciones del Ministro. Su contexto. Necesidad de acción u omisión que cause daño real o amenaza concreta para que pueda tutelarse un derecho

Según el apoderado de las compañías peticionarias, la actuación que produjo el agravio a los derechos de éstas se circunscribe a las declaraciones hechas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público al presentar el proyecto de ley relativo al régimen tributario de las entidades territoriales y al contenido del comunicado de prensa del 21 de octubre del año anterior, expedido por ese Ministerio, mediante el cual se informó de tal acontecimiento.

En la exposición de motivos al proyecto de ley se lee:

“Es importante destacar que en el caso de los impuestos al consumo, el Gobierno Nacional es partidario de una rebaja sustancial de las tarifas, pues tenemos el convencimiento de que a través de este mecanismo lograríamos a corto o mediano plazo una reducción importante de los altos índices de contabando (sic) existentes con relación a los productos objeto del impuesto; consecuentemente, una ampliación considerable de la base gravable por cuanto incentivaríamos la formalización de la comercialización de tales bienes; además, lograríamos reducir los altos índices de evasión existentes, cuyos datos teóricos estimados nos señalan que en el caso de cervezas estamos llegando a una evasión aproximada del 36% y en el caso de cigarrillos aproximadamente del 50%. Pensamos que este fenómeno obedece fundamentalmente a la sobre-saturación impositiva que hoy existe frente a estos bienes”. (Subraya la Sala).

A lo anterior se alude en el comunicado de prensa de la siguiente manera:

“En el caso de los departamentos se proponen reformas a los impuestos de cervezas...”

“La fiscalización de los impuestos de consumo, incluido el de cervezas, será realizada directamente por las Secretarías de Hacienda de los Departamentos. Con lo anterior, el Gobierno Nacional pretende corregir los altos índices de evasión existentes que podrían significar pérdidas de ingreso para los departamentos del orden de \$120.000 o más millones...”

El primero de los actos señalados corresponde formalmente al cumplimiento de funciones que la Constitución atribuye a los ministros del Despacho.

Según el artículo 200 -numeral 1º- de la Carta, compete al Gobierno concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros. Estos, de acuerdo con el artículo 208 ibidem, son los jefes de la administración en sus respectivas dependencias y, bajo la dirección del Presidente de la República, les atañe la formulación de las políticas relativas a sus carteras, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

La misma norma dispone que los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquéllas les

hagan y toman parte en los debates. Las cámaras pueden requerir su asistencia, o ellos acudir voluntariamente a sustentar y defender los proyectos de ley que han presentado.

El segundo acto corresponde a la libertad de expresión de toda persona y al elemental deber de quien, como en el caso presente, tiene a su cargo trascendentales funciones públicas y, dentro del ámbito de sus competencias, debe informar a la opinión acerca de las actividades y programas que su Despacho adelanta o hacer claridad en torno a puntos materia de controversia.

Claro está, existe la posibilidad de que al desarrollar una u otra de las señaladas actuaciones, quien sustenta un proyecto de ley o quien emite un comunicado oficial lesione o amenace los derechos a la honra o al buen nombre de una persona natural o jurídica, al involucrarla en la comisión de hechos delictivos o ilícitos sin exhibir prueba y sin apoyarse en sentencia judicial condenatoria; que difunda versiones erróneas o falsas, o que desconozca el derecho a la intimidad personal o familiar.

En tales hipótesis el funcionario comprometería su responsabilidad y la actuación sería susceptible de las acciones legales. En lo que hace a los derechos fundamentales conculcados, podría interponerse la acción de tutela con el fin de obtener su protección judicial.

Debe darse, por otra parte, una relación de causalidad entre el acto u omisión que se imputa al demandado y el daño real o la verdadera amenaza del perjuicio que alega el peticionario. Sin ella no hay lugar a la tutela.

La violación del derecho al buen nombre está referida por esencia a alguien en concreto, identificado, individualizado, sobre quien recae el concepto público que resultaría lesionado si se hicieran imputaciones en cuya virtud se deteriorara la bondad del mismo, la imagen positiva o el criterio favorable generalizado acerca de la persona.

En casos como el presente, es requisito indispensable para que la acción de tutela pueda prosperar que se acredite de manera inequívoca un perjuicio tangible o una amenaza cierta al patrimonio moral o material de quien se dice afectado, eventos que, como se verá, no se presentaron en el proceso que ocupa la atención de la Corte.

Para el apoderado de las compañías accionantes, las afirmaciones del Ministro significan atentado a su buen nombre y al debido proceso porque los presuntos evasores de impuestos no tuvieron oportunidad de hacerse oír, ni de defenderse ante tal imputación. Según él, se trata de acusaciones hechas públicamente por el Ministro de Hacienda "...a la industria cervecera, sin que se haya previamente concluído investigación alguna" (subrayas no originales).

De los documentos señalados por los demandantes como instrumentos de agresión a su buen nombre no surge evidencia y ni siquiera sospecha fundada acerca de que el Ministro hubiese sindicado o pretendido señalar a la industria cervecera colombiana como evasora de impuestos, no solamente por cuanto no hizo referencia directa ni indirecta a ella sino porque aludió de manera tan amplia a la evasión del impuesto al consumo que sus palabras bien pueden ser aplicadas al de cervezas extranjeras vendidas en territorio colombiano. Recuérdese que el punto central de la exposición de motivos era el contrabando.

La Corte estima que las aseveraciones cuestionadas aludían objetivamente a índices resultantes de estudios técnicos incorporados a un documento oficial que no buscaba establecer responsabilidades sino plantear soluciones.

A ello tuvo ocasión de referirse el Ministro de Hacienda en declaración rendida ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

"Como ya se ha dicho, la información suministrada por el Ministerio de Hacienda sobre los índices de evasión del impuesto al consumo de la cerveza, corresponde a los resultados de los estudios que elaboró el Centro de Estudios Fiscales de la Dirección de Impuestos Nacionales. (...) Estos estudios no permiten individualizar responsables pues se trata de datos agregados sobre la producción, distribución, transporte y comercialización de los productos. Permite, eso sí, estimar el valor de los impuestos que hipotéticamente se dejan de recaudar comparando el recaudo efectivo con el recaudo potencial. Esto es lo que se estima como evasión y a ello se refieren los estudios realizados, la exposición de motivos y el comunicado de prensa. Los estudios y afirmaciones aluden solamente al tamaño de la evasión estimada y no a sus actores.

De lo anterior se concluye que no se sabe en qué consiste la evasión del impuesto al consumo de la cerveza así como dónde se presenta". (Subraya la Corte).

A lo anterior debe agregarse lo manifestado por el mismo funcionario ante el Senado de la República:

“Este proyecto de ley era para defender las rentas de los departamentos. Dentro de ese criterio, cuando nosotros abogamos por una reducción de los impuestos al consumo, es porque estábamos firmemente convencidos de que, uno, hay contrabando. A mí nadie me ha pedido que haga una comprobación del contrabando. Basta salir a la esquina a mirarlo y creo que todo el mundo estaría de acuerdo en que eso no necesita comprobación. Y, dos, hay evasión en los impuestos y eso lo pudimos nosotros mostrar con indicadores y así está dicho en la exposición de motivos. Se dice que hay unos indicadores”. (Subraya la Corte. Gaceta del Congreso número 183, martes 1º de diciembre de 1992, página 17).

Como puede observarse, lo acontecido en el asunto que dió lugar a la acción de tutela en referencia no encaja de ninguna manera en un cuadro de vulneración o amenaza del buen nombre de persona o entidad alguna. Lo expuesto por los demandantes contrasta abiertamente con el contenido de la exposición de motivos tomada por ellos como acto violatorio de sus derechos, con el texto del comunicado de prensa oficial sobre el tema y con las posteriores declaraciones públicas del Ministro así como con lo informado por él al Tribunal que tramitó la petición de tutela.

Tales aseveraciones no pueden sacarse del contexto. Tienen que ser comprendidas e interpretadas como lo que son -argumentos generales y abstractos sobre las cifras del contrabando y la evasión en perjuicio del fisco, para buscar soluciones de carácter legal, igualmente generales y abstractas, a una problemática que la Cartera de Hacienda ha establecido con base en índices técnicamente obtenidos- y no como imputaciones a una o varias personas naturales o jurídicas, o a determinadas compañías dedicadas a la producción de cerveza, así entre ellas exista una vinculación empresarial que permita en la práctica identificarlas con “la industria cervecera”.

Esta Sala de la Corte, una vez adelantado el análisis del extenso material probatorio aportado al proceso, encuentra cierto el hecho de que el Ministro de Hacienda, al presentar el proyecto de ley y al informar a los medios acerca del tema, no hizo cosa distinta de exponer el criterio oficial de la administración, “in genere”, sobre el preocupante asunto del contrabando y la evasión del impuesto al consumo. También halla la Corte que con tales declaraciones no se

produjo amenaza o vulneración de los derechos de ninguna persona particularmente considerada, lo que resta todo sentido a la acción de tutela instaurada y hace completamente inaplicable -por sustracción de materia- cualquier modalidad de rectificación.

En efecto, según las apreciaciones del Ministro, los estudios mostraban una evasión al impuesto al consumo de cerveza, mas no evasión en el pago de impuestos por parte de algún contribuyente individualizado. No puede predicarse, entonces, la violación ni la amenaza de un derecho constitucional fundamental de una o varias entidades, pues, si atendemos a la naturaleza propia de la acción de tutela, ella debe partir del ejercicio actual de una defensa ante los jueces, intentada por aquel que cree en peligro tales derechos o los ve afectados ciertamente. Para concederla entratándose de derechos como el del buen nombre, que aquí se invoca, es indispensable que el perjudicado sea determinado o determinable de manera simple, sin que el juez de la causa esté obligado a extraer de circunstancias genéricas o de afirmaciones abstractas conclusiones que no se derivan precisa y concretamente de los hechos, ni a "leer entre líneas" para definir que tras una declaración o concepto global se esconde la verdadera intención de causar daño al nombre de un determinado sujeto. Cosa distinta es que los accionantes en este caso se hayan dado por aludidos, tomando para sí unas afirmaciones que no necesariamente los involucraban y cuyo carácter abstracto, nítidamente establecido en el proceso, excluye, por definición, toda posibilidad de atentado a su buen nombre.

De lo dicho no queda duda si se tiene presente que, tal como varias veces lo manifestó el Ministro, su actitud en relación con los hechos que motivaron la acción estuvo siempre fundada en estudios efectuados sobre el comportamiento general de los tributos y la efectividad de su recaudo, habiéndose percibido -según lo expresó- que en determinados tributos los recaudos no correspondían a las metas fijadas. He allí el motivo de la preocupación del Gobierno, que era quien debía adoptar las medidas indispensables para enfrentar el problema planteado o impulsar ante el Congreso las vías legislativas de solución al mismo. De él surgió la propuesta de rebajar las tarifas de los impuestos al consumo, con el objeto de disminuir los índices de evasión y contrabando, con lo cual se pretendía -era el parecer del Ejecutivo dentro de las metas y proyecciones de la Hacienda Pública, a cargo del Ministro demandado- incrementar el recaudo dentro de una estrategia global.

Ahora bien, en el comunicado de prensa del 21 de octubre de 1992, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reiteró lo afirmado en el proyecto de ley, por lo cual ese documento no puede considerarse como factor o hecho inconexo de la actitud general asumida por el Ministro en la conducción de la política de su Cartera al proyectar, fundamentar y defender las normas que estimaba deberían adoptarse. Allí, como en el proyecto, se dice en forma genérica que “la fiscalización de los impuestos de consumo, incluido el de cervezas, será realizado directamente por las secretarías de Hacienda de los Departamentos”.

Y es que los estudios sobre evasión, como los que podrían llevarse a cabo sobre la mayor o menor extensión de determinadas prácticas sociales o respecto al aumento o disminución de la criminalidad o en torno a la progresividad de un síndrome en materia médica, no pueden significar acusación contra determinadas personas -a menos que éstas se autoincriminen voluntariamente-, toda vez que, por su naturaleza, se trata de análisis genéricos, en este caso macroeconómicos, que ni mencionan ni comprometen a nadie en concreto. Ello resulta muy claro en el presente asunto, si se tiene en cuenta que el examen adelantado por el Ministerio de Hacienda estuvo basado, de modo inconcreto, en el comportamiento mostrado por el impuesto al consumo de la cerveza.

Dentro del acervo probatorio se cuenta con un video-cassette y cinco cintas magnetofónicas, material en el que, además de otras entrevistas efectuadas por diversos medios de comunicación, se encuentra una, atendida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en la cual, ante interrogantes periodísticos bastante confusos e irrespetuosos y en relación con declaraciones previas del Presidente de Bavaria, el funcionario manifestó:

“Periodista:

Usted está pecando por ignorancia o que actúa por mala fe, o de mala fe porque se refería a la cifra sobre la evasión al consumo de la cerveza; él dice que los cálculos suyos o de su consultor en el Ministerio de Hacienda están mal equivocados (sic) y pide también que o replantee esas cifras, que rectifique o que, si lo considera conveniente, pues que acuda a la justicia, pues de pronto se estaría incurriendo en un delito por ser evasores y reteniendo estas sumas.

Ministro:

Yo no he leído las declaraciones. No voy a referirme a lo que él dijo hasta que las lea, no, porque me parecen que lo que ustedes dicen son cosas muy graves y esto daría a hacer mi propio juicio. Sin embargo, pues todo el mundo me ha contado lo que usted me ha contado y le he pedido al doctor Pizza, Director de Impuestos, que le pida a la Empresa Bavaria pues esto ya se vuelve un problema entre el Ministro de Hacienda y un contribuyente, que designe más contadores y auditores y nosotros vamos a asignar un grupo de personas de la Dirección de Fiscalización, que van a mirar las cifras de Bavaria y si cometimos un error con mucho gusto lo rectificaremos, pero una vez se haga la investigación”.

Se observa en lo transcrito que el funcionario en ningún momento muestra deliberada intención de producir daño a las compañías accionantes. Por el contrario, estima la Corte que su actuación se enmarca dentro de los lineamientos establecidos por el artículo 83 de la Carta Política, a cuyo tenor debe presumirse, para todos los efectos la buena fe de los particulares. Y, a juicio de esta Corporación, también debe presumirse la del Ministro, en especial si -como en realidad acontece- el análisis de su conducta no permite concluir animadversión contra nadie, ni el cotejo de sus declaraciones arroja imputación de ningún tipo.

Así, pues, imposible como ha sido establecer quién es el titular del derecho presuntamente conculcado, dado el carácter difuso de las afirmaciones traídas al proceso como causantes del daño, resulta ilógico y del todo improcedente avanzar en consideraciones acerca de su amenaza o vulneración. Es decir, si no logró establecerse en cabeza de quién están radicados los derechos que se invocan, no podía el fallador de instancia, ni puede hacerlo la Corte, pronunciarse acerca de la protección a los mismos, pues toda orden de amparo, a la luz del artículo 86 de la Constitución, requiere, además de la identificación del derecho comprometido, la determinación de su titular y la demostración, siquiera sumaria, sobre la relación de causalidad existente entre la acción u omisión de que se trata y el perjuicio o amenaza del derecho. Ninguno de estos elementos se tienen en el caso que ha dado ocasión a la presente controversia judicial.

Debe la Corte advertir por otro lado que, como bien lo indicó la sentencia del Consejo de Estado, entre los peticionarios de la tutela está una sociedad cuyo objeto es la fabricación de envases, a los cuales jamás hizo referencia el Ministro de Hacienda, pues toda la documentación existente versa sobre el impuesto al consumo de cerveza, motivo por el cual

dicha compañía, carente de todo interés legítimo en el proceso, no tenía razón alguna para acudir a la acción de tutela.

Finalmente, por cuanto hace al debido proceso, no podía ser violado, pues las palabras del Ministro en la exposición de motivos a un proyecto de ley y en un comunicado de prensa, no estaban orientadas a la imposición de sanción alguna, ni culminaron en ella, luego, por sustracción de materia, no había reglas procesales que observar.

Otro medio de defensa judicial

De la documentación allegada al expediente se establece que la empresa Bavaria S.A. y la Asociación Colombiana de Cervecerías, formularon denuncia penal contra el Ministro de Hacienda y Crédito Público por los mismos hechos que originaron la acción. A este respecto estima la Sala que, en el presente caso, no se debe considerar al proceso penal como otro medio de defensa judicial que pudiera impedir el ejercicio de la acción de tutela, toda vez que ésta y el trámite adelantado por la Fiscalía General de la Nación tienen objetivos sustancialmente distintos, pues mientras con la primera se pretende proteger los derechos al buen nombre y al debido proceso, con el segundo se ha puesto en marcha la acción punitiva del Estado por delitos que, como el de pánico económico, alegado, atentan contra el orden económico y social.

Las pruebas y los medios de comunicación

En el artículo 21, inciso 2º, del Decreto 2591 de 1991, se establece que "...el juez podrá fundar su decisión en cualquier medio probatorio para conceder o negar la tutela". Atendiendo a este precepto, en el asunto que se revisa se han analizado, además de las pruebas tendientes a demostrar la responsabilidad del Ministro de Hacienda y Crédito Público, otros elementos llevados al expediente entre los que se cuentan cinco (5) ejemplares de la revista CROMOS, dos (2) de la revista SEMANA, cuatro (4) del periódico EL NUEVO SIGLO, cinco (5) cintas magnetofónicas y un (1) video-cassette.

El mencionado material pone de relieve el especial interés que la opinión pública o, cuando menos, alguna parte de ella, puede tener respecto de la controversia jurídica en cuestión, pero de ninguna manera demuestra que se hayan amenazado o vulnerado los derechos de los accionantes, pues debe advertirse que es el juez de tutela quien, después de evaluar las

pruebas, formará su propio criterio, sin que para ello deba acudir a los conceptos expresados sobre el caso por los diversos medios de comunicación, menos todavía si éstos tienen vínculo económico o de otra índole con alguna de las partes.

Los medios, en ejercicio de sus derechos y dentro de los límites impuestos por la Constitución Política y la ley, deben informar acerca de la existencia de los procesos, incluso del estado en que se encuentran y, cuando la ley no lo prohíba, pueden hacer de público conocimiento determinados actos realizados por los despachos judiciales. Al mismo tiempo, deben recordar que la competencia para decidir sobre los conflictos jurídicos, está radicada en los jueces de la República y que no son ellos los llamados a emitir veredicto alguno.

Necesidad de resolución en los fallos de tutela

Dentro de la actuación que se revisa, la Corte estima conveniente analizar la determinación adoptada por el Consejo de Estado en el sentido de revocar la sentencia impugnada y en su lugar, pese a que en el mismo fallo de segunda instancia se dan razones que llevarían a concluir -como lo hizo el de primer grado- en la negativa de la tutela, rechazar la solicitud por improcedente.

Considera la Corte Constitucional que, si se cumplen los mandatos del artículo 86 de la Constitución, toda solicitud de protección formulada "...ante los jueces..." debe ser tramitada y resuelta dentro del perentorio término constitucional de diez (10) días e, igualmente, toda impugnación contra un fallo de tutela en primera instancia debe ser estudiada y fallada por el superior jerárquico dentro de los veinte (20) días siguientes a la recepción del expediente. Así lo establece el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, que en materia de impugnaciones ordena:

"El juez que conozca de la impugnación estudiará el contenido de la misma cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión".

El juez o tribunal de segunda instancia debe entrar, pues, en el fondo del asunto y resolver acerca de si el fallo de primer grado se ajusta a la Constitución y a la ley o si, por el contrario, desconoce sus preceptos.

De allí se concluye que, al culminar el trámite propio de la acción de tutela, “toda persona” que la ejerza debe ser notificada por funcionario judicial de las razones por las cuales se ordenó la protección de sus derechos fundamentales o, si no es así, de los motivos en cuya virtud se negó el amparo.

Las peticiones de tutela no pueden ser rechazadas, ni en primera ni en segunda instancia, sino por los motivos establecidos en el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991 -cuando, no habiéndose podido determinar el hecho o la razón que motiva la solicitud, se ha ordenado corrección de la solicitud y ésta no se ha efectuado dentro de los tres días siguientes-. Se trata de razones de forma que aluden a presupuestos indispensables para el fallo, sin que, inclusive, el funcionario esté obligado a tomar tal determinación, toda vez que, según allí se dice, “...la solicitud podrá ser rechazada...”, lo que implica la posibilidad de que el juez la tramite si logra dilucidar su contenido.

Rechazar una demanda de tutela por causas diferentes equivale a negar a la persona el acceso a la administración de justicia (artículo 229 C.N.) y, además, resulta contrario al mandato del artículo 228 Ibidem, según el cual en las actuaciones judiciales prevalecerá el derecho sustancial. Este principio inspira el trámite de la acción de tutela, como lo ordena el artículo 3º del Decreto 2591 de 1991.

Por otra parte, el rechazo arbitrario de una petición de tutela comporta el desconocimiento del derecho que toda persona tiene a un análisis material de su pretensión. El acceso a la administración de justicia no puede ser puramente formal, como ya lo ha subrayado esta Corte:

“Considera la Corte que el acceso a la administración de justicia no es un derecho apenas formal que se satisfaga mediante la iniciación del proceso sino que su contenido es sustancial, es decir, implica que la persona obtenga a lo largo de la actuación y hasta la culminación de la misma, la posibilidad real de ser escuchada, evaluados sus argumentos y alegatos y tramitadas, de acuerdo con la ley, sus peticiones, de manera que las resoluciones judiciales sean reflejo y realización de los valores jurídicos fundamentales. En tal sentido, el

acceso a la administración de justicia es inescindible del debido proceso y únicamente dentro de él se realiza con certeza". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-173 del 4 de mayo de 1993).

El órgano judicial debe exponer, de manera razonada y comprensible, los motivos de su determinación. Ello hace parte de los derechos esenciales del accionante en el proceso de tutela y explica porqué el legislador, al desarrollar la norma del artículo 86 de la Carta, dispuso que "el contenido del fallo no podrá ser inhibitorio" (artículo 29 del Decreto 2591 de 1991).

En desarrollo de los aludidos preceptos, no era éste el caso de una acción improcedente que debiera rechazarse de plano, sin entrar al fondo de la controversia planteada, sino el de una acción procedente pero, a juicio de esta Corte, no llamada a prosperar, dada la configuración de los hechos en los cuales se apoyaba. Era menester que el juez de tutela, en primera y en segunda instancia, efectuara un análisis jurídico material de las pretensiones, de las pruebas y de la normatividad aplicable para concluir negando o concediendo la protección, según lo que concluyera dentro del marco de su autonomía funcional.

Con base en las consideraciones que anteceden, se revocará la decisión adoptada por el Consejo de Estado en este proceso y se confirmará la providencia de primer grado.

La persona jurídica, titular de derechos, también está amparada por la acción de tutela

Entre los motivos que llevaron al Consejo de Estado a resolver ordenando rechazar la petición, se encuentra aquél en cuya virtud la acción no procede cuando se trata de proteger derechos de personas jurídicas o morales.

A este respecto la Corte Constitucional, en Sala Plena y en distintas Salas de Revisión, ha tenido oportunidad de pronunciarse, señalando que las personas jurídicas sí son titulares de la acción de tutela.

Así, por ejemplo, en la sentencia número T-067 de 1993, adoptada por la Sala Plena, se dijo:

"...por voluntad expresa del Constituyente, ésta -la Constitución- fue mucho más allá al incrementar no solo 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 de las personas”

La Sala Tercera de Revisión sostuvo:

“Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar (...) por sí misma o por quién actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”, 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 colombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-437 del 24 de junio de 1992).

En el mismo sentido el pasado 20 de junio, la Sala Séptima de Revisión (sentencia T-257 de 1993), manifestó:

“Ahora bien, algunos derechos constitucionales 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 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 Sala de la Corte ratifica la enunciada línea jurisprudencial y precisa que en el asunto sometido a revisión, la tutela hubo de negarse, como bien lo hizo el Tribunal en primera instancia, no por haber sido ejercida a nombre de personas jurídicas, sino por la inexistencia de acciones u omisiones causantes de amenaza o vulneración a los derechos constitucionales fundamentales de los peticionarios.

III. DECISION

Por lo anteriormente expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, actuando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCASE el fallo proferido el veintiuno (21) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993), por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante el cual se dispuso revocar la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y rechazar la solicitud de tutela por improcedente.

Segundo.- En consecuencia, CONFIRMASE el fallo de primera instancia, proferido el veinte (20) de enero del presente año, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera-, mediante el cual se negó la tutela.

Tercero.- LIBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

HERNANDO VALENCIA VILLA

Conjuez

Conjuez

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA

Secretario General (E)