

T-521-93

Sentencia No. T-521/93

ACCION DE TUTELA-Titularidad/PERSONA JURIDICA/DERECHOS FUNDAMENTALES

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”

REF: Expediente No. 18216

PETICIONARIO: SOCIEDADES TANIA LTDA. Y MERCADISA S.A.

PROCEDENCIA: Consejo de Estado

Santafé de Bogotá, D.C., diez (10) de noviembre 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 de referencia, fueron proferidas por el Tribunal Administrativo de Antioquia el día dieciseis (16) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993) y por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el primero (1) de junio del mismo año.

I. INFORMACION PRELIMINAR

El doce (12) de abril de 1993 el apoderado judicial de las SOCIEDADES TANIA LTDA Y MERCADISA S.A, impetró la acción de tutela prevista en el Artículo 86 de la Constitución Política, en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL -DIRECCION DE IMPUESTOS NACIONALES - ADMINISTRACION LOCAL DE IMPUESTOS DE ANTIOQUIA, con el fin de que se le ordene entregar fotocopias de algunos documentos solicitados, dar “información por escrito amplia y suficiente sobre el comité técnico y subsidiariamente que se entregue fotocopia de

la reglamentación que lo rige”, además, autorizar el acceso al expediente de MERCADISA S.A.

A. HECHOS

Según las sociedades accionantes sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela los siguientes hechos:

1. Mediante escrito recepcionado el día veintiseis (26) de enero de 1993 y dirigido a la Jefe de División de Grandes Contribuyentes, se solicitó tener acceso al expediente de MERCADISA S.A. “ya que los funcionarios que estaban practicando la investigación no lo permitían”. En respuesta del día nueve (9) de febrero se negó dicha petición.
2. El día dos (2) de febrero de 1993 se solicitó al ADMINISTRADOR LOCAL DE IMPUESTOS NACIONALES DE ANTIOQUIA la concesión de una prórroga “con el fin de dar respuesta a un requerimiento ordinario”. También se pidió “copia del programa o del acta mediante el cual fue seleccionada para investigación la COMPAÑIA TANIA LTDA. Ante la falta de respuestas se elevó petición a la Jefe de la División de Grandes Contribuyentes “obteniendo de ella copia del acta No. 00”.
3. Mediante oficio recepcionado el tres (3) de marzo de 1993 se solicitó al Administrador de Impuestos información “respecto de la reglamentación que regula las actuaciones del Comité Técnico enviando fotocopia de ella, y en caso de que no existiere, aclarar sobre su creación, funciones, etc.. Así mismo en este oficio se solicitó fotocopia de la orden Administrativa No. 7 de febrero veintitres (23) de 1990 y la instrucción No. 17 de octubre primero (1) de 1990. A esta petición no se ha dado ninguna respuesta hasta la presente”.

En sentir del accionante la actitud omisiva de la autoridad pública vulnera los derechos fundamentales de petición y de acceso a los documentos públicos.

II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

A. PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sección Segunda, mediante Sentencia de abril dieciseis (16) de mil novecientos noventa y tres (1993) resolvió negar la tutela impetrada, de

conformidad con las siguientes consideraciones:

1. "Según los términos del escrito de tutela y los documentos producidos por la administración de impuestos se tiene que concluir que las inquietudes de los tributantes han sido respondidas... cosa distinta es que las respuestas obtenidas no se dieran en los términos pretendidos por el solicitante.
2. "Repárese que se trata de una investigación de carácter fiscal adelantada por la autoridad competente en ejercicio de sus funciones donde el contribuyente quiere anticiparse a las conclusiones de la investigación tributaria..."
3. "En relación con el derecho de acceder a los documentos públicos... es necesario precisar que dicho derecho no se viola mientras no exista o se produzca dicho documento. Al respecto es clara la explicación dada por el Jefe de División de Grandes Contribuyentes cuando expresa que es en la etapa de contradicción del requerimiento (tres meses a partir de su notificación) en la que el Contribuyente tiene oportunidad procesal, para desvirtuar, tachar de falso y en general controvertir los hechos sobre los que se basan las glosas y en las que se pretende fundamentar la futura liquidación del impuesto. De modo que "las etapas anteriores pertenecen al internum de la administración sin que lleguen a constituir documento público controvertible por el contribuyente..." Así las cosas "no se aprecia en el expediente que la administración hubiera producido ningún escrito que previamente debiera conocer el contribuyente y que con su desconocimiento se le hubiere privado el derecho de información".

B. LA IMPUGNACION

Dentro del término legal, el apoderado de los accionantes impugnó el fallo de primera instancia aduciendo al efecto que la petición dirigida al JEFE DE LA ADMINISTRACION DE IMPUESTOS NACIONALES DE ANTIOQUIA y recepcionada el día ocho (8) de marzo de 1993 mediante la cual se pretendía que se revocara la decisión negativa de la JEFE DE LA DIVISION DE GRANDES CONTRIBUYENTES y en consecuencia se pudiera tener acceso al expediente de MERCADISA S.A., no ha obtenido respuesta, como tampoco la obtuvieron otras solicitudes.

C. LA SEGUNDA INSTANCIA

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante Sentencia de junio primero (1) de mil novecientos noventa y tres (1993) decidió “REVOCAR la providencia impugnada por considerar que la acción de tutela impetrada persigue la protección de los derechos fundamentales y que estos solo pueden reputarse de los seres humanos y no de las personas jurídicas.

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 resolvieron 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 los previsto en el reglamento de la 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 colombiano 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 otra 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)

En lo referente al derecho de petición, esta Sala encuentra que no le ha sido vulnerado al actor y halla atinadas los argumentos expresados por el Tribunal Administrativo de Antioquia cuando afirma que las peticiones formuladas por el actor han sido contestadas, como lo demuestran los documentos que obran en el expediente (folios 12 a 19).

En el caso que nos ocupa, la Unidad Administrativa especial de Impuestos Nacionales, está adelantando una investigación tributaria, la cual se rige por la normas vigentes en esta materia, que son de orden público y por tanto, de estricto cumplimiento. Quiere decir esto, que existe un procedimiento reglado dentro del cual se establecen las oportunidades procesales dentro de las cuales el contribuyente puede controvertir los hechos en que se fundamenta la liquidación del impuesto.

La inspección que adelanta la Administración es una investigación preliminar, con miras a determinar si existe o no mérito suficiente para aplicar los correctivos que el ordenamiento señale; hasta ahora no se ha producido documento alguno que ponga en peligro o lesione los intereses del actor, ni actuaciones que deba éste conocer.

Se duele el actor en su escrito de impugnación, de no haber obtenido respuesta a su petición del día dos (2) de febrero, presentada al Dr. Carlos Augusto Paredes Tamayo, quien dió traslado a otro funcionario.

Es claro, que la administración cuenta, para el cabal desempeño de sus funciones, con la figura de la delegación, que permite irradiar las funciones hacia los planos subordinados, que adquieren la competencia en la materia que ha sido delegada, teniendo por tanto, la facultad

de decidir sobre los asuntos que se les ha confiado.

No es aceptable, en modo alguno, lo afirmado por el actor, en el sentido de que no ha recibido respuesta a su solicitud, puesto que ya la doctora Luz Marina Ramírez, Jefe de Grandes Contribuyentes de Administración de Impuestos, había negado su petición en el sentido de no permitir el acceso a los documentos que solicitaba el petente, en razón a que aún no existe ninguna clase de documento público, configurándose en esta forma la respuesta que le es exigible a las autoridades, cuando el particular ejerce el derecho de petición.

Debe poner de presente esta Sala, que el verdadero sentido del derecho de petición, no puede diluirse hasta el punto tal de llegar a desnaturalizarse, significa esto, que si bien es cierto la persona tiene derecho a dirigirse a las diferentes autoridades de la República, en procura de información, teniendo estas la obligación, insoslayable de responder, no lo es menos que el deber de quien hace uso del derecho de petición, le impone ser respetuoso en su ejercicio, ya que este no puede convertirse en un elemento que pueda encaminarse, en forma deliberada, al entrabamiento de la buena marcha de la Administración, con solicitudes que no buscan otra cosa que el entorpecimiento de la labor investigativa, que como en el presente evento, desarrolla la entidad acusada.

IV. DECISION

Por lo anteriormente expuesto, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Nacional.

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia proferida por el Honorable Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el día Primero (1) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) y en su lugar confirmar la proferida el Tribunal Administrativo de Antioquia , sección segunda, el dieciseis (16) de abril 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 de 1991 para los efectos allí contemplados.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General