

T-522-93

Sentencia No. T-522/93

#### 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”

#### ACCION DE TUTELA-Improcedencia/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

La acción de tutela impetrada no está llamada a prosperar porque “indiscutiblemente existe para la mencionada Sociedad la posibilidad de acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa por vía de acción de nulidad y restablecimiento del derecho en procura de la protección judicial del derecho que argumenta se le amenaza injustamente con la decisión de cierre temporal del establecimiento, acción ordinaria esta dentro de la cual, incluso, puede solicitar como medida cautelar de la suspensión provisional de los actos administrativos que disponen el cierre”.

REF. Expediente No. 18217.

PETICIONARIO: OPTICA CANADA LTDA.

PROCEDENCIA: Consejo de Estado.

MAGISTRADO PONENTE: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

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 Contencioso Administrativo del Cauca el día veintidos (22) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993) y por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el día primero (1) de junio del mismo año.

## I. INFORMACION PRELIMINAR

La SOCIEDAD OPTICA CANADA LTDA., mediante apoderado, impetró la acción de tutela como mecanismo transitorio para que se protejan sus derechos al buen nombre, a la honra y al trabajo que considera vulnerados por las Resoluciones 0034 y 0001 del ocho y del treinta y uno (31) de marzo de 1993 respectivamente, emanadas de la Jefatura de la División de Liquidación de la Administración Local de Impuestos Nacionales.

### A. HECHOS

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

1. Mediante Resolución No. 0034 del ocho (8) de marzo de 1993, la Jefatura de la División de Liquidación de la Administración Local de Impuestos Nacionales impuso a OPTICAS CANADA LTDA. la sanción de cierre por el término de un día.
2. Contra la anterior resolución se interpuso recurso de reposición que fue contestado por resolución No. 0001 de treinta y uno (31) de marzo de 1993, confirmando la recurrida.
3. Según la accionante, el Artículo 652 del Estatuto Tributario señala que “quienes estando obligados a expedir facturas no lo hagan o lo hagan sin el cumplimiento de los requisitos establecidos, incurrirán en sanciones o de carácter pecuniario o de cierre del establecimiento, clausura o cierre que podrá imponerse, según el Literal a) del Artículo 657 del Estatuto Tributario en concordancia con el Literal c) del Artículo 652 citado, cuando haya reincidencia. Es decir que para que haya clausura y cierre es necesario que se dé la reincidencia, la cual no ha tenido lugar en el caso que nos ocupa”.
4. Estima la peticionaria que no ha habido reincidencias porque “la factura o recibo se le entregó al cliente de OPTICA CANADA, la operación fue contabilizada, la cuantía es mínima, se trata no de facturas sino de una sola factura y lo que la ley sanciona es la expedición de facturas sin los requisitos legales”. Señala además, que “la Administración no tiene siempre

que imponga la sanción (...) conforme a la Ley ella puede hacerlo o no hacerlo..."

5. Dadas "las características de lo ocurrido con OPTICA CANADA LTDA. y de la seriedad en el manejo de la contabilidad de esa compañía como la buena fe con que ha actuado, así como lo riguroso de la sanción de cierre, debe colegirse que a esa sociedad no había por qué imponerle semejante sanción".

## II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

### A. PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, mediante Sentencia de abril veintidos (22) de mil novecientos noventa y tres (1993) resolvió negar la acción de tutela intentada, de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. "En el caso sub judice la SOCIEDAD OPTICA CANADA LTDA. plantea el ejercicio de la Acción de Tutela como mecanismo transitorio de protección..." .
2. "Indiscutiblemente existe para la mencionada Sociedad la posibilidad de acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa por vía de acción de nulidad y restablecimiento del derecho en procura de la protección judicial del derecho que argumenta se le amenaza injustamente con la decisión de cierre temporal del establecimiento, acción ordinaria está dentro de la cual, incluso, puede solicitar como medida cautelar la de la suspensión provisional de los actos administrativos que disponen dicho cierre".
3. Al tenor del Artículo 657 del Estatuto Tributario "resulta nítido en facultar a la Administración de Impuestos para sancionar con el cierre o clausura de los establecimientos comerciales, oficinas, consultorios, etc., en los casos en que no expida factura o documento equivalente estando obligados a ello, sin que de la concordancia con el Artículo 652 pueda establecerse, como lo interpreta la accionante que se precise como requisito para la imposición de la sanción la ocurrencia de una situación de reincidencia".
4. El trámite previo a la imposición de la sanción "transcurrió ajustado al ordenamiento legal especialmente dispuesto para el efecto, sin que pueda observarse que se hubiese vulnerado el debido proceso en su curso, situación que de manera subyacente plantea la accionante en su escrito, por lo que no se evidencia una amenaza injusta para la Sociedad sancionada, pues

que a ella se llegó -se insiste- con acatamiento de las normas especialmente dispuestas para el caso".

## B. LA IMPUGNACION

Dentro del término legal, la Sociedad accionante impugnó el fallo de primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

1. La acción se impetró como mecanismo transitorio y resulta claro que "la inminencia de la violación de tres derechos fundamentales de OPTICA CANADA LTDA." torna procedente la acción y que "no es suficiente la medida cautelar de la suspensión provisional que el Tribunal puede o no determinar, y los efectos de la suspensión provisional cuando ella se decreta, puede que se produzcan o no dependiendo de los recursos que contra esa medida caben".
2. En caso de acudir "a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa por vía de acción de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término que la Ley concede para incoar esa acción, la sanción de cierre puede llevarse a cabo antes por parte de la Administración de Impuestos, vulnerándose los tres derechos fundamentales citados".
3. La reincidencia "es un imperativo para que la Administración de Impuestos imponga el cierre por evasión. En el asunto que nos ocupa no se dió la circunstancia de la reincidencia, y de otra parte la cuantía de la posible evasión es de únicamente \$5.200.oo, la Sociedad lleva una contabilidad confiable y si cometió un error no fue de mala fe. Por eso resulta injusta y exagerada la calificación pública de que ella es evasora de impuestos".

## C. 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 sentencia impugnada y en su lugar declarar "improcedente la tutela incoada por la SOCIEDAD OPTICA CANADA LTDA." por considerar que la acción de tutela "se ha consagrado para proteger derechos fundamentales y éstos sólo pueden reputarse de los seres humanos" y no de las personas jurídicas.

## III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

## 1. 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 revisar 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 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 de 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.

“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)

Previas las consideraciones que se dejan expuestas, considera esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional que la acción de tutela impetrada no está llamada a prosperar porque

tal como lo entendió el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca “indiscutiblemente existe para la mencionada Sociedad la posibilidad de acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa por vía de acción de nulidad y restablecimiento del derecho en procura de la protección judicial del derecho que argumenta se le amenaza injustamente con la decisión de cierre temporal del establecimiento, acción ordinaria esta dentro de la cual, incluso, puede solicitar como medida cautelar de la suspensión provisional de los actos administrativos que disponen el cierre”. De acuerdo con lo anterior, entiende la Sala, que no se configura en el presente evento la hipótesis del perjuicio irremediable, y que en consecuencia, no era procedente el ejercicio de la acción como mecanismo transitorio.

Además, dentro del procedimiento que condujo a la imposición de la sanción, se le otorgaron a la actora las oportunidades correspondientes para exponer sus puntos de vista, así, previamente se le dió traslado del pliego de cargos “por el término de diez días hábiles a fin de que se den las explicaciones o adjunte y solicite pruebas que considere pertinentes” y en respuesta la SOCIEDAD OPTICA CANADA LTDA. presentó memorial que obra en el expediente. Con posterioridad al acto administrativo que impuso la sanción se interpuso el recurso de reposición que fue resuelto agotándose con ello la vía gubernativa. Razón le asiste al fallador de primera instancia al considerar que el trámite “transcurrió ajustado al ordenamiento legal especialmente dispuesto para el efecto, sin que pueda observarse que se hubiese vulnerado el debido proceso en su curso, situación que de manera subyacente plantea la accionante en su escrito por lo que no se evidencia una amenaza injusta para la Sociedad sancionada”.

#### 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. Revocar la Sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el primero de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) y en su lugar CONFIRMAR la proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca el veintidos (22) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993), 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.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General