T-523-93

Sentencia No. T-523/93

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

El tema controvertido es susceptible de acción contencioso-administrativa y por consiguiente existe otro mecanismo de defensa judicial. Es claro para la Sala, que no se puede controvertir un decreto, como lo plantea la sociedad actora, por medio de la acción de tutela, pues se trata de una norma, general y abstracta.

REF: EXPEDIENTE No. 18222.

Peticionario: SOCIEDAD DE ABOGADOS ASESORES E INVESTIGADORES LTDA.

TEMA: Acción de Tutela propuesta por Personas Jurídicas.

MAGISTRADO PONENTE:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santa Fe de Bogotá, noviembre diez (10) de mil novecientos noventa y tres.

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO y FABIO MORON DIAZ, 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

Cuarta, el día quince (15) de abril de mil novecientos noventa y tres, y por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el día dos (2) de junio del mismo año.

I. INFORMACION PRELIMINAR:

El doce (12) de abril del año en curso, la apoderada judicial de la Sociedad ABOGADOS ASESORES E INVESTIGADORES LIMITADA (A&I ABOGADOS LTDA), impetró la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Nacional, "como mecanismo transitorio, tendiente a evitar un perjuicio irremediable, contra EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO -NACION-, a fin de que mediante los trámites previstos en el Decreto 306 de 1992, reglamentarios del artículo 86 de la Constitución Nacional, se proteja el DERECHO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL DE LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS ANTE LA LEY Y EN EL TRATO DE LAS AUTORIDADES, consagrado en el artículo 13 de la Carta Magna, que ha sido violado por la acción del Sr. Presidente de la República, Dr. César Gaviria Trujillo y del Sr. Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. Rudolf Hommes Rodríguez al expedir el Decreto 2064 del 23 de diciembre de 1992".

A. HECHOS:

Según la sociedad actora, sirven de sustento para el ejercicio de la acción de tutela los siguientes hechos:

1. "El 23 de diciembre de 1992, mediante la expedición del Decreto 2064 de 1992, el Gobierno Nacional señaló los plazos para la presentación de las declaraciones tributarias y para el pago de los respectivos impuestos".

2. "En el artículo 11 del mencionado Decreto se dispuso que las personas jurídicas calificadas como "Grandes Contribuyentes" deben cancelar el valor del impuesto sobre la renta en "cinco cuotas"... a partir del 02 de abril /93".

3. "El mismo Decreto en su artículo 12 señaló que las demás personas jurídicas deberán cancelar el valor del impuesto sobre la renta en "dos cuotas"...

4. "Se generó así una DESIGUALDAD en la situación que a nivel tributario tienen las personas jurídicas, en virtud de que las no calificadas como GRANDES CONTRIBUYENTES quedan en desventaja (sin justa razón) para el pago del impuesto frente a las que tienen tal

calidad".

"Ahora bien, para que una persona natural o jurídica sea considerada como Gran Contribuyente se requiere que realice un gran volumen de operaciones o garantice un buen recaudo para la Administración de Impuestos (art. 562 Estatuto Tributario), pero ello no significa que como contraprestación el ente gubernamental tenga que brindarle privilegios frente a otros contribuyentes que no están en posibilidad de generar igual tributo, pues este es directamente proporcional a las rentas que genera cada una de ellas, proporcionalidad que debe conservarse en las condiciones en que actúan (indiferentemente de su calidad) frente a la administración estableciéndose igualdad en todos los aspectos: forma de pago, plazos, etc".

5. "Lo anterior trae como consecuencia que aquellos contribuyentes cuyos ingresos son inferiores se ven obligados a cancelar en sólo dos cuotas sus impuestos mientras quienes perciben ingresos superiores lo hagan en cinco cuotas. La diferencia de valor de tributo guarda, repito, equilibrio con las rentas de cada uno".

6. "Con el Decreto 2064, del 23 de diciembre de 1992, se violó el derecho consagrado en el artículo 13 de Nuestra Constitución no sólo al propiciar la desigualdad entre los contribuyentes, sino al no cumplir el Estado con su obligación de promover las condiciones para que se dé el principio de igualdad consagrado por nuestra carta magna".

(…)

7. "El Gobierno Nacional excedió sus facultades al dictar el Decreto 2064 de 1992. Así, las normas que lo autorizan a proferir la reglamentación (Arts. 579, 800 y 811 del Estatuto Tributario) le permiten fijar los plazos dentro de los cuales los contribuyentes deben presentar sus declaraciones tributarias y pagar sus impuestos, pero no lo faculta para hacer discriminación alguna respecto de los contribuyentes".

8. "Por esa razón, no se hace discriminación en cuanto a plazos para el pago de otros impuestos tales como el IVA, la retención en la fuente o el pago del impuesto de timbre".

9. "El Decreto causa perjuicios de índole económica a todos los contribuyentes que no tienen la calidad de Grandes Contribuyentes, por ello la sociedad que represento se ve

perjudicada con su ejecución".

(…)

Estima la sociedad accionante que se vulnera su derecho a la igualdad frente a los demás contribuyentes y solicita el amparo de su derecho fundamental establecido en el Artículo 13 Superior.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES MATERIA DE REVISION:

A. La Primera Instancia:

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, mediante sentencia de abril 15 de 1993, resolvió denegar la acción de tutela presentada por la apoderada de la sociedad ABOGADOS ASESORES E INVESTIGADORES LTDA contra la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en los argumentos que a continuación se sintetizan:

♦ El Decreto 2591 es claro en cuanto a la definición de qué se entiende por perjuicio irremediable el cual es aquel que "solo puede ser recuperado en su integridad mediante una indemnización".

♦ Según lo anterior, considera el fallador de primera instancia, que "los plazos u oportunidades en el tiempo, para el cumplimiento de obligaciones tributarias originadas y causadas por mandato de la Ley, no constituyen en sí mismos una carga o un perjuicio para el administrado, sino la oportunidad en el tiempo, regulada por razones administrativas para hacer efectivas tales obligaciones ya causadas, a favor de la Administración y a cargo de los contribuyentes, y dichos plazos bien pueden ser diferentes para las distintas clases de contribuyentes sin que tal discriminación establecida, solo para efecto del cumplimiento, constituya perjuicio alguno para nadie".

♦ Por último señala, que además de lo anteriormente expuesto, la acción no está llamada a prosperar, toda vez que existen otros mecanismos de defensa judiciales para proteger el derecho presuntamente violado, como las acciones de nulidad de los actos administrativos ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

B. La Impugnación:

Dentro del término legal, la apoderada de la actora, sociedad ABOGADOS ASESORES E INVESTIGADORES LIMITADA, impugnó el fallo de primera instancia con base en los siguientes argumentos:

1. Señala que el fallo de primera instancia admite que se da la discriminación objeto de la presente acción. Señala que el Gobierno no puede establecer, "por razones administrativas", diferencias en el trato de las personas.

2. Observa que en realidad tal discriminación para efectos del cumplimiento de las obligaciones tributarias materia del Decreto impugnado, aceptada por el a-quo, sí causa perjuicios, pues las sociedades calificadas como "Grandes Contribuyentes" tienen cinco cuotas para cancelar, y por ende, más tiempo para hacerlo, que las no calificadas de tal forma, que sólo tienen dos cuotas para satisfacer la obligación tributaria.

3. Por último, señala que la sociedad que representa, está sufriendo perjuicios irremediables, por cuanto mientras consigue el valor del tributo a pagar (proporcional a sus ingresos), los términos para hacerlo se agotan, en tanto que otras sociedades de muchos más ingresos (Grandes Contribuyentes), tienen más plazo para realizar el pago.

C. La Segunda Instancia:

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-administrativo, mediante sentencia de dos (2) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió CONFIRMAR el proveído de primera instancia, según los siguientes argumentos:

1. Las personas jurídicas o morales no pueden ser titulares de derechos constitucionales fundamentales como reiteradamente lo ha establecido el Consejo de Estado.

2. Como "la petición ha sido formulada por una persona jurídica de derecho privado constituída bajo la especie de la Sociedad Limitada, no puede atenderse porque no está legitimada para ejercer esta específica acción constitucional, por lo cual la protección requerida es improcedente".

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 Nacional, 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 lo establecido por el reglamento de la 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 Superior 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 cualquiera de sus derechos fundamentales. El derecho colombiano distingue entre dos tipos de personas, las naturales y las jurídicas (Artículos 74 y 633 Código Civil) y debe entenderse entonces que cuando el artículo 86 de la Carta indica que toda persona tendrá acción de tutela, como lo sostuvo la Corte Constitucional,

“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”. (Sentencia T-430 de junio 24 de 1992, MM.PP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Sobre este punto resulta oportuno transcribir los planteamientos contenidos en la Sentencia T-411 del 17 de junio de 1992, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero:

“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 del 26 de mayo del año que cursa, 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".

C. EL CASO CONCRETO :

Establecido como está que la persona jurídica tiene legitimación para accionar en tutela, procede examinar la solicitud formulada por la sociedad ABOGADOS ASESORES E INVESTIGADORES LTDA, y en primer término encuentra la Sala que la accionante lo que persigue es la suspensión del Decreto 2064 de 1992, "por el cual se fijan los lugares y plazos para la presentación de las declaraciones tributarias y para el pago de los impuestos, anticipos y retenciones en la fuente y se dictan otras disposiciones".

Tal pretensión, en sentir de la Sala, supera 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 constituírse en vía expedita para la sustitución de los procedimientos que para las distintas materias han fijado la Constitución y la ley.

En numerosas ocasiones ha destacado la Corte 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 pues, 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 entendió el fallador de primera instancia, el tema controvertido es susceptible de acción contencioso-administrativa y por consiguiente existe otro mecanismo de defensa judicial.

Es claro para la Sala, que no se puede controvertir un decreto, como lo plantea la sociedad actora, por medio de la acción de tutela, pues se trata de una norma, general y abstracta, y el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 6o, numeral 5o señala que la acción de tutela no

procede “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”.

Recibirá confirmación entonces la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la proferida por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-administrativo, se revocará por las razones expuestas en esta providencia, toda vez que las personas jurídicas son titulares de la acción de tutela, como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación.

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 día dos (2) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, el quince (15) de abril del mismo año, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Líbrense 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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General.