

Sentencia No. T-201/93

ACCION DE TUTELA-Titularidad/PERSONA JURIDICA

El art 86 CP no distingue los fines que él persigue quedarían frustrados o, cuando menos, realizados de modo incompleto si el alcance de la protección se restringiese por razón del sujeto que lo invoca, dejando inermes y desamparadas a las personas jurídicas. Estas también son titulares de derechos reconocidos por el ordenamiento constitucional y no existe razón alguna para impedirles que se acojan al mecanismo preferente y sumario diseñado por el Constituyente para lograr su efectividad.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

El debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los Tribunales Contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica, afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado y asegurar los derechos de los gobernados.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia/PLAYAS-Restitución

Para no hacer efectiva la solicitud de restitución de las playas, se exigiría al juez de tutela que entrara a definir límites y deslindar bienes de uso público (playas), lo cual no es de su resorte ni competencia, pues en caso de que lo hiciera, estaría invadiendo órbitas propias de otras jurisdicciones. Como se ha manifestado por esta Corporación en repetidas ocasiones, la Acción de Tutela no se instauró como un mecanismo adicional, complementario o paralelo a los instrumentos que para el efecto consagra el ordenamiento jurídico, como son los procedimientos ordinarios o contencioso administrativos. Cuando hay otros medios judiciales capaces y aptos para proteger los derechos fundamentales de las personas, la Acción de Tutela es improcedente, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el cual en el presente evento no se dá.

Ref.: Expediente No. T - 9191

Peticionario: Sociedad CONIC S.A.

Tema: Acción de tutela ejercida por persona jurídica / Procedencia e Improcedencia de la Acción de Tutela / Debido Proceso.

Procedencia: Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santa Fé de Bogotá, D.C., Mayo 26 de 1.993

Procede la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO y FABIO MORON DIAZ, a revisar los fallos proferidos por el Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar el día 21 de octubre de 1.992, y por el H. Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el día 10 de diciembre de 1.992, en el proceso de tutela número T-9191, adelantado por la sociedad CONIC S.A., a través de apoderado.

El negocio llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por la vía ordinaria de la remisión que hizo el H. Consejo de Estado, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1.991.

Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto citado, la Sala de Selección de la Corte eligió para efectos de revisión la presente acción de tutela.

I. INFORMACION PRELIMINAR.

Mediante escrito presentado el 6 de octubre de 1.992 por conducto de apoderado, la Sociedad CONIC S.A., instauró la acción de tutela contra la Capitanía del Puerto de Cartagena (DIMAR) y la Alcaldía Mayor de Cartagena, y en concreto contra el oficio número 001551 CP5-OFJUR de julio 10 de 1.992 proferido por el Capitán del Puerto, por cuanto a juicio del peticionario vulneró los derechos fundamentales de la sociedad al debido proceso, a la defensa y a la propiedad.

A. Hechos.

Según el actor, los hechos que motivaron la formulación de la presente acción son los siguientes:

1. La Dirección General Marítima y sus Capitanías de Puerto en ejercicio de la jurisdicción que ostenta sobre las playas marítimas en virtud de lo dispuesto por el Decreto 2324 de 1.984, viene adelantando actuaciones administrativas con el fin de delimitar estas zonas estableciendo límites entre tales bienes y los de los particulares, los vacantes y baldíos. Actuaciones éstas que se realizan mediante conceptos periciales rendidos por expertos oceanógrafos, a solicitud de parte interesada o de oficio, de acuerdo a las disposiciones de la autoridad. La Procuraduría General de la Nación ejerce una estrecha vigilancia sobre estos procedimientos en ejercicio de un programa que viene adelantando para la recuperación de los espacios públicos y los bienes de la nación.

2. La Sociedad CONIC S.A. adquirió terrenos en el Corregimiento de Arroyo Grande, Municipio de Cartagena, tal como consta en las respectivas escritas públicas, inscripciones que han sido legalizadas por resoluciones emanadas de la misma institución.

3. En ejercicio de su derecho, la sociedad CONIC S.A. viene ejerciendo actos de poseedores y dueños, realizando mejoras y obras por varios cientos de millones, representados en mano de obra, maquinaria, etc., lo cual lleva a cabo en forma tranquila y pacífica.

4. En cuanto al hecho de que los particulares sean propietarios de terrenos colindantes con el mar, que es frecuente, esto requiere reglamentación, evento en el cual es indispensable saber en tales casos hasta donde van los límites con los terrenos públicos.

5. El 10 de julio de 1.992, mediante oficio número 001551 CP5-OFJUR, el Capitán del Puerto de Cartagena, elevó solicitud de restitución de bienes de uso público al Alcalde Mayor de Cartagena, basándose en un peritazgo practicado por el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas, CIOH, el cual al parecer fué ordenado de manera oficiosa por el Director General Marítimo. En el citado experticio se define parte de los terrenos de una sociedad llamada "Inversiones Lujosa Ltda." como playa marítima y se determina que en la zona norte de esta propiedad existe una invasión de playas por parte de la firma CONIC S.A.

La solicitud de la sociedad demandante formula unos planteamientos de orden jurídico sobre la actuación administrativa que viene adelantando la Capitanía del Puerto y sobre el perjuicio que le traería a CONIC S.A., la acción de la Alcaldía en cumplimiento de la orden de restitución emanada de la Capitanía, y llega a las siguientes conclusiones:

a) La Dirección General Marítima y sus Capitanías de Puerto ejercen jurisdicción en las playas marítimas, como consecuencia de la soberanía que le corresponde sobre el litoral, para garantizar la seguridad y defensa de la Nación. Pero no le asiste competencia en tratándose de delimitaciones, por cuanto en el artículo 5o. del Decreto 2324 de 1.984 no aparece ni como función ni como atribución.

b) Cuando se trata de deslindar playas marítimas la competencia la tiene el INCORA, de acuerdo con lo normado en el Decreto 2031 de 30 de septiembre de 1.988, artículo 2o. numeral primero.

6. La actuación administrativa que viene adelantando la Capitanía del Puerto (DIMAR) en la delimitación de playas marítimas es ostensiblemente violatoria del derecho de defensa y del debido proceso, porque CONIC S.A. no ha sido llamada a hacerse parte dentro de la actuación administrativa adelantada por la Capitanía del Puerto antes de emitir el acto administrativo contenido en el oficio número 001551. Lógicamente no ha tenido la oportunidad de controvertir la prueba en que la entidad fundamenta su orden de restitución y que la Alcaldía de Cartagena debe cumplir. De esa actuación se desprenden consecuencias jurídicas que amenazan lesionar el derecho de propiedad.

7. De otra parte, el concepto pericial se extralimitó pues ha debido circunscribirse a emitir un concepto técnico que sirviera de base para

conjuntamente con otras pruebas y ajustado a un procedimiento legal, producir finalmente el acto administrativo que ordenara la restitución. El peritaje en el presente caso, además de emitir su concepto se extiende a definir y concluir qué zona es playa y a sindicarse a la firma CONIC S.A. como invasora, en discrepancia con lo que la facultad que la ley le ha otorgado para rendir estos dictámenes (artículos 233 y s.s. del C.P.C.).

Por lo tanto, concluye el actor, que en ausencia de un procedimiento legal que le permita deslindar estas zonas (playas), asume la Capitanía una actuación lesiva al derecho de defensa y al debido proceso al dar por sentado que el simple dictamen pericial puede definir qué zona es playa y cual no la es, máxime si la competencia y el procedimiento legal lo ostenta el INCORA.

De esa manera, la acción de la Alcaldía en cumplimiento de la orden de restitución emanada de la Capitanía no permite a la sociedad CONIC S.A. accionar en defensa de sus derechos, ocasionándole un perjuicio irremediable.

B. Peticiones.

En virtud de lo anterior, la accionante hace las siguientes peticiones:

1. Solicita la suspensión del acto administrativo contenido en el oficio número 001551 CP-OFJUR emanado de la Capitanía del Puerto (DIMAR) para conjurar la eminente violación de los derechos fundamentales invocados e indirectamente el perjuicio irremediable que pudiere ocasionarse a la sociedad si se restituye el sector presuntamente de uso público a la Nación con base en la prueba ilegalmente recaudada por la Capitanía de Puerto.

2. Que mediante la tutela de los derechos vulnerados se ordene la inmediata cesación de las actuaciones administrativas que adelanta la Capitanía del Puerto, DIMAR, encaminadas a delimitar bienes de uso público -playas- por carecer de jurisdicción y competencia de acuerdo al Decreto 2031 de 1.988.

II. DECISION JUDICIAL.

1. La Primera Instancia.

El Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar por sentencia del 21 de octubre de 1.992, resolvió no acceder a la tutela solicitada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar observa que la Capitanía de Puerto de Cartagena no ha adelantado un trámite o procedimiento de deslinde, sino mas bien una solicitud tendiente a establecer si la Dirección General Marítima ejerce jurisdicción sobre playas y terrenos de bajamar y sobre las costas de la Nación; si regula, autoriza y controla concesiones y permisos en las aguas, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción; si puede otorgar concesiones para el uso y goce de las playas marítimas y además, si los Capitanes de Puerto deben hacer respetar los derechos de la Nación en esas zonas, razón por la cual pueden verificar para cumplir esas funciones, a través de las autoridades competentes, cuáles terrenos son playas y qué terrenos de la Nación que se encuentran bajo su jurisdicción están ocupados por particulares.

2. En cuanto a la alegada violación del derecho fundamental del debido proceso y del derecho de defensa, consagrados en el artículo 29 de la Constitución, conforme al oficio enviado por la Alcaldía Mayor de Cartagena el 14 de octubre de 1.992 en cumplimiento de la resolución de 24 de agosto del mismo año, ésta ordenó escuchar en descargo a la sociedad CONIC S.A. y podrá entonces hacer las alegaciones, presentar y solicitar las pruebas que estime conducentes para defender sus derechos e interponer recursos. Así queda demostrado que no se ha violado el derecho fundamental al debido proceso ni el derecho de defensa.

En cuanto a la amenaza de lesión del derecho de propiedad, para que ésta proceda, debe probarla quien alega tenerla y en este caso CONIC S.A. no aporta pruebas ni títulos que así lo acrediten. Por estas razones, considera que la Acción de Tutela no es procedente.

2. La Previa Impugnación.

Señala el impugnante que la Acción de Tutela no sólo es procedente cuando no se dispone de otra vía judicial, sino también es viable como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ya que como sucede en el presente caso y que no fue considerado por el a-quo, es irrefragable la violación del derecho de defensa de CONIC S.A, por cuanto la instancia que existe en la Alcaldía no es un medio de defensa judicial incoada por la actora, sino una

diligencia de comisión para restituir los bienes presuntamente de la Nación, según la Capitanía de Puerto.

El impugnante hace énfasis en que la Acción de Tutela no está encaminada contra la actuación administrativa de la Alcaldía de Cartagena, sino contra el oficio número 001551 de julio 10 de 1.992 que es el que menoscaba el derecho de defensa de CONIC S.A. Por ello, según el espíritu del artículo 86 de la Constitución Nacional y el 6-1 del Decreto 2591 de 1.991, es permisible el trámite de la tutela como mecanismo transitorio, aún a despacho de otros mecanismos o recursos legales.

No es aplicable como puede disponerse la restitución de unos bienes a la Nación que presuntamente invadió CONIC S.A., sin que haya escuchado previamente a la sociedad sobre los hechos temerariamente introducidos a través de un experticio, el cual en este caso es irregular, y carece de eficacia probatoria por no ser el medio legal conducente para establecer una presunta invasión.

Finalmente sostiene que del estudio de los Decretos 2324 de 1.984 y 2031 de 1.988, debe inferirse que la actuación de la Capitanía es absolutamente nula por existir usurpación de competencia por parte de DIMAR siendo aquella una actuación propia del INCORA (Decreto 2031 de 1.988).

3. La Segunda Instancia.

El Consejo de Estado, por sentencia del 10 de diciembre de 1.992, revocó la providencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Bolívar, en el sentido de rechazar por improcedente la tutela impetrada por la firma CONIC S.A., con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. El Consejo de Estado ha señalado que la Acción de Tutela protege derechos fundamentales y estos sólo pueden predicarse de los seres humanos; en el presente caso la Acción de Tutela es incoada por la sociedad CONIC S.A. por medio de su representante legal. Al respecto esta Corporación ha señalado:

"Ahora bien, aceptado el hecho de que los derechos fundamentales son aquellos que se predicán de la persona humana en cuanto tal, es preciso analizar si podría admitirse la existencia de tales derechos radicados en sujetos diferentes, como podrían ser las personas colectivas o morales (...).

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

Los derechos fundamentales de los hombres son, en cambio, anteriores al estado y no una creación o emanación de éste..."

2. En el caso sub-examine y conforme a las anteriores consideraciones la Acción de Tutela debe rechazarse por improcedente, lo que implica que la providencia impugnada debe revocarse, pues en ella no se accedió a la misma por existir otros medios de defensa judiciales.

4. Pruebas solicitadas por la Corte Constitucional.

Con el objeto de obtener un mayor conocimiento de los hechos invocados por la actora, el Magistrado Ponente ofició el día 30 de abril del año en curso a la Alcaldía Mayor de Cartagena, solicitando se informara acerca de los hechos que se mencionan a continuación, respecto de los cuales respondió por oficio de 4 de mayo, lo siguiente:

- 1o. ¿En qué circunstancias se encuentra en la actualidad el trámite del auto proferido por la Alcaldía Mayor de Cartagena el día 24 de agosto de 1.992, y cual será el procedimiento a seguir. Así mismo, sirvase indicar si dicho trámite se refiere a una simple investigación o averiguación administrativa, o en su defecto, qué carácter tiene?

RESPUESTA: "Esta Alcaldía ha adelantado el proceso al cual usted se refiere, y en la actualidad se profirió la Resolución No. 524 de marzo 17 de 1.993, por medio de la cual se ordena a la Sociedad Consorcio Nacional de Ingenieros Contratistas, Conic S.A., la restitución de los bienes de uso público de la Nación que comprenden Playas Marítimas ubicadas en el Corregimiento de Arroyo Grande. La Resolución anteriormente mencionada se notificó mediante Edicto fijado el día cinco (5) de abril de 1.993 y desfijado el día veinte (20) del mismo mes y año.

El trámite dado a este proceso es de carácter administrativo policivo de acuerdo a lo ordenado en el artículo 132 de Código Nacional de Policía".

Respecto a la citada resolución, enviada con el presente oficio, se pueden destacar los siguientes apartes, que permiten determinar con base en las consideraciones allí efectuadas, las razones que llevaron a la Alcaldía Mayor de Cartagena a hacer efectiva la orden de restitución de bienes de uso público por parte de la firma CONIC S.A.

"Este Despacho no puede desconocer ni restarle valor probatorio a un informe pericial que goza de un procedimiento técnico especializado, por cuanto lo realiza y tiene competencia legal para ello el CIOH, pero la DIMAR (Capitanía de Puerto) establece claramente por medio del informe pericial practicado por el CIOH cuando hay ocupación o usurpación de bienes de uso público, en este caso de las playas marítimas, ya que no se trata de desconocer la propiedad privada, sino determinar en forma precisa cuando hay ilegal ocupación de playas marítimas.

"En el presente caso ha quedado establecido que la firma CONIC S.A. está ocupando o usurpando playas o bienes de la nación en el sector Isla Cascajo del Corregimiento de Arroyo Grande, por lo que se hace viable ordenar la restitución de los bienes de la nación. Por lo tanto, **R E S U E L V E :**

"ARTICULO PRIMERO: Ordenar como en efecto se ordena a la sociedad CONIC S.A. **la restitución de los bienes de uso público** de la Nación que comprende playas marítimas ubicadas en el Corregimiento de Arroyo Grande, jurisdicción del Municipio de Cartagena, sector Isla Cascajo (...), que se encuentran cercadas con postes de cemento y alambres de púas.

"ARTICULO SEGUNDO: La citada restitución deberá llevarse a efecto dentro del término de cinco (5) días contados a partir de la ejecutoria de la presente Resolución (...).

"ARTICULO CUARTO: Hacer saber que **contra la presente resolución procede el recurso de reposición** dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación".

2o. ¿Qué naturaleza que tiene el oficio No. 001551 de julio 10 de 1.992 expedido por DIMAR?

RESPUESTA: "El Oficio No. 001551 fué emanado de la Dirección General Marítima Capitanía de Puerto, en el que se informa sobre la invasión de unos terrenos de la Nación, como lo son las playas de Arroyo Grande y se solicita la Restitución de dichos bienes".

3o. ¿Si ya se escuchó en descargos a la sociedad CONIC S.A.?

RESPUESTA: "La firma Conic S.A. otorgó poder a la Abogada ROSARIO BUENO BUELVAS, quien presentó los descargos en memorial de fecha 29 de octubre de 1.992".

En cuanto a los descargos rendidos por la apoderada de la actora, puede destacarse como fundamento principal de sus argumentos, lo siguiente:

"La solicitud de restitución de bienes de la Nación está contenida en un mero oficio que adjunta un peritazgo realizado por CIOH, este acto administrativo contenido en **ese oficio no puede tener fuerza obligante para la Alcaldía, puesto que fué proferido violando el Derecho de Defensa de mis poderdantes** quienes no tuvieron la oportunidad de conocer ni mucho menos controvertir estas actuaciones. Y es más, quien tiene que definir estos límites, linderos o colindancia de los bienes de los particulares con los de la Nación (Playas) es el Incora y no la DIMAR".

4o. ¿Si ya se dió cumplimiento al oficio #001551 de julio 10 de 1.992, en el cual se solicita a su Despacho llevar a cabo y hacer efectiva la solicitud de restitución de bienes de uso público, presuntamente invadidos por CONIC S.A.(...)?.

RESPUESTA: "Esta Alcaldía ha seguido el trámite legal en estos procesos, por lo tanto se escuchó en descargos a la firma Conic S.A., a través de su apoderado.

En la actualidad está por resolverse un incidente de Nulidad presentado por la apoderada de Conic S.A."

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia en relación con el fallo dictado por el Consejo de Estado, con fundamento en 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 1.991.

Segunda. Consideraciones relativas al caso examinado.

En el presente asunto que se somete a la consideración de esta Corte, la peticionaria acude a la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la propiedad, presuntamente vulnerados por la solicitud contenida en el oficio número 001551 de julio 10 de 1.992, emanado de la Capitanía de Puerto de Cartagena, Dirección General Marítima, mediante el cual se elevó ante el Alcalde Mayor de Cartagena una petición de restitución de bienes de uso público, basándose en un peritazgo rendido por el Centro de Investigaciones Oceanográficas, que consideran irregular y nulo de pleno derecho.

Antes de entrar en el fondo de la petición, considera esta Corte de especial importancia definir, como ya lo ha hecho en algunas de sus providencias, la facultad que tienen las personas jurídicas de ser titulares de derechos fundamentales, y por tanto, de acudir a la acción de tutela como mecanismo idóneo de protección de tales derechos. Dicho análisis es pertinente e indispensable hacerlo teniendo en cuenta el fallo del Consejo de Estado, al resolver la impugnación presentada por la firma CONIC S.A., mediante el cual se rechazó por improcedente la acción de tutela incoada, pues a juicio de esa Corporación, en el presente asunto se trata de una persona jurídica que pretende

la protección de sus derechos fundamentales, y el decreto reglamentario sólo ampara a las personas naturales afectadas por la violación o amenaza de un derecho fundamental. Al respecto señaló en la citada providencia, que "*los sujetos derivados, de creación por el ordenamiento jurídico correspondiente, sólo pueden ser titulares de derechos derivados... Los derechos fundamentales de los hombres son, en cambio, anteriores al Estado y no una creación o emanación de éste...*".

De la Persona Jurídica como titular de la Acción de Tutela.

Nuevamente debe insistir la Corte en que la forma de protección que a los derechos constitucionales fundamentales brinda el artículo 86 de la Carta Política no comprende únicamente a las personas naturales, como en criterio que esta Corporación no comparte, lo ha entendido el Consejo de Estado en el fallo materia de revisión, sino que se extiende a las personas jurídicas.

En efecto, el precepto superior no distingue y, por el contrario, los fines que él persigue quedarían frustrados o, cuando menos, realizados de modo incompleto si el alcance de la protección se restringiese por razón del sujeto que lo invoca, dejando inermes y desamparadas a las personas jurídicas. Estas también son titulares de derechos reconocidos por el ordenamiento constitucional y no existe razón alguna para impedirles que se acojan al mecanismo preferente y sumario diseñado por el Constituyente para lograr su efectividad.

El artículo 86 de la Constitución establece el derecho de toda persona para ejercer la acción de tutela en los siguientes términos:

*"**Toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales"* (subrayas y negrilla fuera del texto).

Por su parte el artículo 10o. del Decreto 2591 de 1.991 establece:

*"La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, **por cualquier persona** vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante..."* (subrayas y negrillas fuera del texto).

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 realizaciones 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 cuanto al sentido y alcance de la expresión "**persona**" en el derecho colombiano se distinguen dos tipos de personas, a saber: las personas naturales (que son absolutamente todos los seres humanos -artículo 74 del Código Civil-) y las personas jurídicas (las cuales son definidas por el mismo estatuto, como "una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser respetada judicial y extrajudicialmente").

Para los efectos relacionados con la titularidad de la acción de tutela se debe entender que existen derechos fundamentales que se predicán de manera exclusiva de la persona humana, v.gr. el derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (artículo 11); la prohibición de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos 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.

Por lo tanto, es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, *no per se*, sino en tanto instrumento para garantizar los

derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales, en caso concreto, a criterio razonable del juez de tutela.

Otros derechos constitucionales fundamentales los poseen directamente las personas jurídicas, como en el caso del debido proceso (artículo 29), el derecho a la honra (artículo 21) y al buen nombre (artículo 15), entre otros.

De esa manera entonces, las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías: **indirectamente**, cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturalmente asociadas, y **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 que esos derechos sean por su naturaleza ejercitables por ellas mismas.

Ha expresado la Corte en cuanto a la posibilidad que tienen las personas jurídicas de acudir a la acción de tutela como mecanismo de protección de sus derechos constitucionales fundamentales, que:

"Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que "toda persona tendrá acción de tutela para reclamar (...) por sí misma o por quien 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".[\[1\]](#)

La Constitución Política de 1.991 en el Título II, Capítulo I, expresamente se refiere a los derechos fundamentales, concepto en sentir de esta Corporación, amplio en cuanto a su contenido pues ellos no sólo van referidos a la especie humana sino que en algunos casos van más allá del ser, del individuo, de la persona natural y se hacen extensivos a las personas jurídicas que como se vió, en Colombia tienen capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones. Habrá entonces de examinarse el derecho fundamental de que se trate para

establecer si en el caso concreto, puede ser objeto de violación en cuanto hace a las personas jurídicas. Yendo al caso sub-exámine, lógicamente dentro del ejercicio de esos derechos está el de incoar la acción de tutela cuando se trata del debido proceso y del derecho de defensa que pueden lesionarse al desconocerse procedimientos y ritualidades previamente establecidos en la ley para las actuaciones administrativas y judiciales, en las cuales son partes procesales las personas jurídicas.

Es decir, al igual que las personas naturales, las personas jurídicas, habilitadas también para ejercer derechos y contraer obligaciones, pueden actuar dentro de un proceso como partes y por ello también ha de respetárseles el derecho a la defensa y al debido proceso previstos en el artículo 29 de la Carta.

En consecuencia esta Sala reitera la jurisprudencia establecida y concluye que las personas jurídicas son, ciertamente, titulares de la acción de tutela.

De conformidad con el artículo 243 de la Constitución Nacional, hace tránsito a cosa juzgada constitucional y es criterio auxiliar obligatorio para los jueces, de conformidad con el artículo 23 del Decreto 2067 de 1.991.

Así pues, contrario a lo expresado por el a-quo, la firma CONIC S.A. sí podía, desde el punto de vista enunciado y definido, ejercer en el presente evento la acción de tutela para defender derechos suyos que creía le estaban siendo vulnerados, particularmente la garantía del debido proceso y el derecho de defensa.

El Artículo 86 de la Constitución Nacional.

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional como un mecanismo procesal específico y directo cuyo objeto consiste en la eficaz protección, concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales en una determinada situación jurídica, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos consagrados por la ley.

Como lo ha venido sosteniendo esta Corte de manera reiterada, dicha acción es un medio procesal específico porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales afectados de manera actual e inminente, siempre que estos se encuentran en cabeza de una persona o grupo

determinado de personas, y conduce previa la solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento, enderezados a garantizar su tutela, con fundamento constitucional.

Según el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela **no procede** cuando el afectado disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

El sentido de la norma es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, preservando así su integridad al ordenamiento jurídico como un todo armónico estructurado sobre la base de brindar a todas las personas medios eficaces de acceso a la administración de justicia para la defensa de los derechos que les corresponden.

Su efectiva aplicación, entonces, sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que el ordenamiento jurídico ofrece para la realización de los derechos no exista alguno que resulte idóneo para proteger inmediata y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de un particular.

Así las cosas, la acción de tutela es instrumento constitucional de carácter directo de protección de los derechos constitucionales fundamentales, por cuanto siempre presupone una actuación preferente y sumaria a la que el afectado puede acudir sólo en ausencia de cualquier otro medio de defensa judicial de aquellos derechos, "salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable" (Artículo 6o. numeral 1, Decreto 2591 de 1.991), y en todo caso, procura la restitución al sujeto peticionario en el goce del derecho de rango constitucional fundamental que se demuestra lesionado o amenazado.

En el presente caso, como se anotó con anterioridad, la peticionaria reclama la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, vulnerados a su juicio por la actuación administrativa emanada de la Dirección General Marítima, Capitanía de Puerto de Cartagena, contenida en el oficio número 001551 CP5-OFJUR de julio 10 de 1.992, mediante el cual se elevó solicitud de restitución de bienes de uso público al Alcalde Mayor de Cartagena, basándose en un peritazgo practicado por el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas, donde se determina que en la zona norte de los

terrenos de propiedad de Inversiones la Lujosa Ltda. existe una invasión de playas por parte de la firma CONIC S.A..

Considera de especial importancia la Sala antes de entrar a definir la procedencia de la Acción de Tutela, trazar algunos lineamientos sobre la recta interpretación que se debe dar a las normas constitucionales que consagran, tanto el derecho al debido proceso como el derecho a la defensa, teniendo como base para ello la jurisprudencia de esta Corporación.

De los Derechos Fundamentales al Debido Proceso y a la Defensa.

La garantía del debido proceso, consagrada en la Constitución colombiana como derecho fundamental de aplicación inmediata (artículo 85) y consignada, entre otras, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1.948 (artículos 10 y 11), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1.948 (artículo XXVI) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica de 1.969, artículos 8 y 9), no consiste únicamente en la posibilidad de defensa o en la oportunidad para interponer recursos, sino que exige, además, como lo expresa el artículo 29 de la Carta, el ajuste a las normas preexistentes al acto que se imputa; la competencia de la autoridad judicial o administrativa que orienta el proceso; la aplicación del principio de la favorabilidad en materia penal; el derecho a una resolución que defina las cuestiones jurídicas planteadas sin dilaciones injustificadas; la ocasión de presentar pruebas y de controvertir las que se alleguen en contra y, desde luego, la plena observancia de las formas propias de cada proceso según sus características. Todo ello descansa sobre el supuesto de la presunción de inocencia, la cual tiene que ser desvirtuada por el Estado para que se haga posible la imposición de penas o de sanciones administrativas.

De esa manera, al tenor literal del artículo 29 de la Constitución, "*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*". Es pues este un mandato inexcusable que no pueden desatender las dependencias del Estado en sus distintos niveles de jerarquía, tanto en el sector central como en el descentralizado y en todas las ramas del poder público y organismos de control respecto de las actuaciones de sus correspondientes órbitas de competencia, so pena de incurrir en flagrante violación de la preceptiva constitucional y en ostensible abuso de sus atribuciones en detrimento de los derechos constitucionales fundamentales, ocasionando la

nulidad de las decisiones adoptadas en contradicción o violación de los preceptos superiores.

Dentro de la consagración constitucional de la norma contenida en el artículo 29 de la Carta, debe resaltarse el afán del Constituyente de 1.991 de hacer expreso el **Derecho a la Defensa**, que antes se había entendido como un elemento más del debido proceso. Hoy en día, es claro que constituye un elemento diferenciado, con autonomía y alcances propios y particulares. Respecto a este derecho, ha sostenido la jurisprudencia de ésta Corporación:

"La defensa tiene una función y una finalidad definidas. Para que haya un proceso propio de un Estado de derecho es irrenunciable que el inculpado pueda tomar posición frente a los reproches y acusaciones formulados en su contra y que se consideren en la obtención de la sentencia los puntos de vista sometidos a discusión. La exposición razonada de los argumentos y pruebas del sindicado no sólo sirven al interés individual de éste sino también al esclarecimiento de la verdad.

El objetivo o la meta de todo proceso judicial, que es hallar la verdad, se alcanza en la mejor forma por medio de un proceso en que se pongan en discusión los argumentos y contraargumentos ponderados entre sí, en que se miren los aspectos inculpatorios y los exculpatorios"[\[2\]](#).

Por su parte, el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los Tribunales Contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica, afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado y asegurar los derechos de los gobernados.

Se observa que el debido proceso se mueve dentro del contexto de garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y por ello extiende su cobertura a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales; es decir, cobija todas sus manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando el particular estime que a través de ellas se hayan afectado sus intereses.

El principio de la legalidad de los actos administrativos tiene su origen en la imperiosa obligación de que el funcionario público someta su conducta a una serie de normas que le señalan el camino a seguir en cuanto a la toma de decisiones. No impera su libre arbitrio, sino el sometimiento de su voluntad a los preceptos constitucionales que rigen la materia, a las leyes y a los reglamentos que le dan la competencia a cada funcionario.

Por regla general, los actos administrativos deben cumplir toda una serie de requisitos para que tengan plena validez. Si falta alguno de esos presupuestos, el Estado ha creado los medios de control respecto de las acciones u omisiones de la administración, que quedan a disposición de los particulares afectados o perjudicados por ellas para hacerlos efectivos mediante su ejercicio, bien mediante el ejercicio de los respectivos recursos ante la administración misma (que es la denominada "vía gubernativa), o ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante las acciones por ella prevista, tal como lo prescriben los artículos 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo que al respecto señalan:

"Artículo 84. Acción de Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando dichos actos infrinjan las normas en que deberá fundarse sino también cuando hayan sido expedidos ..., o con desconocimiento del derecho de (...) defensa, o mediante falsa motivación o en forma irregular o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió (...)".

"Artículo 85. Acción de nulidad y de restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño (...)".

De esa manera, la conducta de la administración está sometida a una serie de reglas claras y precisas que los funcionarios deben cumplir para que el acto producto de esa voluntad, tenga plena validez y llegue a producir los efectos jurídicos deseados, que para los casos en que no se cumplen, el mismo

legislador ha previsto los mecanismos para controlarlos y según el caso, llegar a producir su anulación.

Improcedencia de la Acción de Tutela en el presente caso.

Hechas las consideraciones anteriores, la Sala entra en el análisis del caso sometido a revisión, para lo cual debe examinar si se dan los requisitos a que se refiere el ordenamiento constitucional, en cuanto a la procedencia de la Acción de Tutela.

El artículo 86 de la Carta Política dispone que esta acción sólo "procederá", es decir, sólo tendrá lugar cuando el afectado por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos previstos por la ley, no disponga de otro medio de defensa judicial, lo que le otorga al proceso el señalado carácter subsidiario, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En cuanto a su alcance, la norma establece que "la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante". El recto entendimiento del precepto lleva a tener por procedente la acción de tutela cuando circunstancias que rodeen al solicitante no le permitan poner en marcha o hacer uso de los mecanismos judiciales. La interpretación adoptada supone que sólo en casos extremos o excepcionales será procedente existiendo otros medios de defensa judicial, en atención a la situación concreta y específica en que se encuentre el peticionario.

La causal de improcedencia surge pues, cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales para reclamar el derecho que se pretende, salvo que la acción se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La noción de perjuicio a que se refiere la norma legal contiene dos elementos que permiten su precisión: el primero, referido a su carácter "irremediable" (es decir, al daño para cuya reparación no existe medio o instrumento, y que una vez se produce no permite retrotraer las circunstancias al estado anterior a la vulneración del derecho. La norma legal contenida en el artículo 60., numeral 1 del Decreto 2591 de 1.991, lo define "como aquel perjuicio que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización"), y el segundo, a que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante indemnización.

En este orden de ideas, cabe ahora determinar si procedía o no la Acción de Tutela por parte de la peticionaria para lograr la protección transitoria de sus derechos constitucionales fundamentales.

Es claro que la actora controvierte el contenido del oficio proveniente de la Capitanía de Puerto y no la actuación administrativa de la Alcaldía Mayor de Cartagena, como así lo señaló en el escrito de impugnación contra la sentencia de primera instancia, bajo los supuestos de que a la Dirección General Marítima y sus Capitanías de Puerto no les asiste competencia en tratándose de deslindar playas marítimas como lo hizo en el citado oficio, basándose en un dictámen pericial rendido por el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas, CIOH, a su juicio irregular y nulo de pleno derecho, de lo que se desprenden consecuencias jurídicas que violan los derechos al debido proceso y a la defensa, y amenazan lesionar el derecho de propiedad.

Con la petición incoada se pretende que se ordene al Alcalde Mayor de Cartagena no hacer efectiva la solicitud contenida en el oficio número 001551 CP 5-OFJUR emanado de la Capitanía de Puerto, encaminada a la restitución de bienes de uso público.

Considera la Corte que para no hacer efectiva la solicitud de restitución de las playas, que a juicio de la Dirección Marítima y con base en concepto pericial del Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas, están siendo invadidas por la firma CONIC S.A., se exigiría al juez de tutela que entrara a definir límites y deslindar bienes de uso público (playas), lo cual no es de su resorte ni competencia, pues en caso de que lo hiciera, estaría invadiendo órbitas propias de otras jurisdicciones. Como se ha manifestado por esta Corporación en repetidas ocasiones, la Acción de Tutela no se instauró como un mecanismo adicional, complementario o paralelo a los instrumentos que para el efecto consagra el ordenamiento jurídico, como son los procedimientos ordinarios o contencioso administrativos.

Cuando hay otros medios judiciales capaces y aptos para proteger los derechos fundamentales de las personas, la Acción de Tutela es improcedente, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el cual en el presente evento no se dá ya que la simple solicitud elevada por la Capitanía de Puerto, Dirección General Marítima a la Alcaldía Mayor de Cartagena no dá lugar a juicio de esta Corte a la configuración del mismo, que aún ni la misma accionante sabía al momento de incoar la acción, si se llegaría a producir o no.

Agréguese a lo anterior, que conforme al oficio controvertido, dirigido a la Alcaldía Mayor de Cartagena para hacer efectivo su cumplimiento, dicho Despacho una vez recibió la solicitud proveniente de DIMAR, de llevar a cabo la restitución de unos bienes de uso público (playas) y asumió su conocimiento, escuchó en descargos a la peticionaria, haciendo efectivo su derecho de defensa, y luego sí entró a resolver como efectivamente lo hizo, a través de la Resolución No. 524 de marzo 17 de 1.993 la restitución de tales bienes. En ella se ordenó a la firma CONIC S.A. la restitución de los bienes de uso público de la Nación, que comprende playas marítimas, y se le otorgó a la misma la posibilidad de acudir al recurso de reposición para controvertir el contenido de la citada resolución. Ese acto goza de la presunción de legalidad y mientras tenga vigencia, produce todos sus efectos jurídicos, de manera que tendrá que cumplir lo que en ella se ordena por la Alcaldía, a menos que sea revocada dicha resolución por la misma Administración en caso de resolverse favorablemente a la sociedad peticionaria los recursos procedentes en la vía gubernativa, o sea anulada por la jurisdicción correspondiente de lo contencioso administrativa.

Por lo tanto, la Sala considera que la petición de la actora se debe dirigir una vez que se ha producido el acto administrativo (Resolución No. 524) emanado de la Alcaldía Mayor de Cartagena, a obtener su nulidad mediante el procedimiento administrativo consagrado para esos efectos, donde se deberá controvertir, dado su carácter litigioso (del cual adolece la acción de tutela), lo relativo a la validez o extralimitación del dictámen pericial practicado por el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas en el cual se determinó la existencia de una invasión de playas por parte de la firma CONIC S.A., al igual que el contenido de la actuación administrativa adelantada tanto por la Dirección General Marítima como por la Alcaldía Mayor de Cartagena.

Así pues, es claro y notorio el hecho de que con base en la naturaleza, características y requisitos de la acción de tutela, ésta no es el mecanismo procedente para obtener la protección de los derechos fundamentales de la actora que se dicen vulnerados por la actuación administrativa emanada de la Dirección General Marítima, DIMAR, por lo cual no habrá de prosperar el amparo solicitado, como así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Tercera. Conclusiones.

Pueden sintetizarse brevemente los argumentos que llevarán a esta Corporación a confirmar el fallo proferido por el Consejo de Estado en segunda instancia, en el sentido de la improcedencia de la tutela impetrada por la firma CONIC S.A., de la siguiente manera:

1. En cuanto al ejercicio de la acción de tutela por parte de la sociedad CONIC S.A., en su carácter de persona jurídica, y que el Consejo de Estado estima no procede por cuanto no son titulares de derechos fundamentales, considera esta Corte reiterando la jurisprudencia establecida, que **las personas jurídicas son, ciertamente, titulares de la acción de tutela**. Así pues, la sociedad CONIC S.A. sí podía, desde el punto de vista enunciado y definido, ejercer en el presente evento la acción de tutela para defender derechos suyos que creía le estaban siendo vulnerados, particularmente la garantía del debido proceso y el derecho de defensa.

2. En cuanto al ejercicio de la acción de tutela por la peticionaria como mecanismo de protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, ésta no es procedente por cuanto la sociedad dispone de otros medios idóneos para controvertir la actuación realizada por la Capitanía de Puerto de Cartagena que dió lugar a la expedición de la Resolución No. 524 de marzo 17 de 1.993 expedida por la Alcaldía Mayor de Cartagena, la cual goza de la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos, mientras no sean revocados o anulados por las autoridades competentes.

3. Sostiene el decreto reglamentario de la acción de tutela (Decreto 2591 de 1.991), que ésta no procede cuando existen otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Así pues, existiendo otros medios de defensa judicial, como lo son los recursos gubernativos y la acción jurisdiccional contencioso administrativa, y no existiendo perjuicio irremediable, ya que la sola solicitud de la Dirección General Marítima, elevada por la Capitanía de Puerto a la Alcaldía de Cartagena no dá lugar a juicio de esta Corporación a la configuración del mismo, no era la tutela el mecanismo adecuado para la protección de los intereses de la peticionaria.

IV. DECISIÓN.

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** por los motivos expuestos en los fundamentos jurídicos de esta providencia, la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 10 de diciembre de 1.992, y en su lugar **Confirmar** la sentencia de octubre 21 de 1.992, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar, por cuanto no accedió a la solicitud de tutela incoada por la sociedad CONIC S.A.

SEGUNDO.- Líbrese por Secretaría comunicación al Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991.

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 VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

[1] Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia No. 437 de junio 24 de 1.992.

[2] Cfr. Sentencia No. T-436 de Julio de 1.992. Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional.
Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón.