

Sentencia T-1169/08

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Procedencia

DERECHO DE PETICION-Contenido esencial

DERECHO DE PETICION-Deber de dar respuesta sobre las obligaciones pactadas

Referencia: expediente T-1.956.122

Acción de tutela instaurada por Javier Andrade Perdomo contra Agreservicios Ltda.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil ocho (2008)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión del fallo emitido por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Neiva en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Javier Andrade Perdomo presentó acción de tutela contra la “Cooperativa Agre Servicios” con el fin de que sean amparados sus derechos fundamentales de petición, seguridad social y salud.

Adujo el gestor del amparo que la entidad accionada no ha cancelado responsablemente los aportes para la prestación del servicio de salud en la E.P.S. Saludcoop, razón por la cual está suspendida su afiliación por encontrarse en mora. Asimismo, manifestó que su calidad de

cotizante en pensión en el Instituto de Seguros Sociales está inactiva y que no se han pagado a La Equidad Seguros de Vida- Riesgos Profesionales todas las mensualidades en riesgos profesionales.

Señaló el accionante que, en virtud de lo anterior, presentó ante la entidad accionada un derecho de petición con el fin de que le “explicaran por qué tenía irregularidades de pago desde el año 2006-2007”, sin que a la fecha de presentación de la demanda de tutela haya obtenido respuesta alguna.

Refirió, finalmente, que ve “con preocupación que en el evento que algún miembro de [su] familia requiera de asistencia médica u otra, no podrá ser atendido oportunamente debido al incumplimiento de la cooperativa” y adujo que se “encuentr[a] en una situación de desprotección, en la medida que si sufr[e] un accidente laboral, no podr[ía] recibir atención médica”.

2. Solicitud de tutela

Por lo expuesto, solicitó que “se ordene...a la Cooperativa Agre-Servicios contest[ar] el derecho de petición que presen[ó] el 18 de enero de 2008 para saber por qué no ha cancelado oportunamente los aportes a las entidades en las que [s]e encuentr[a] afiliado, si [el accionante] ha cancelado a la Cooperativa mensualmente la cuota correspondiente a cada uno de los servicios anteriormente citados desde el año 2004 hasta el presente”, “se ordene a la Cooperativa Agre Servicios se ponga al día con los aportes que como cotizante realizó [el accionante], o que se devuelva todo el dinero aportado para [su] seguridad social, teniendo en cuenta, que los valores actuales se han incrementado en razón a los intereses”, “se responsabilice a la Cooperativa Agre Servicios de forma transitoria, en el evento en que... sufra un accidente en [el]trabajo, o alguno de los integrantes de [su] familia se enfermen y que la Cooperativa responda por todos los gastos...” y finalmente pidió que “se le impongan las sanciones establecidas por la ley a la Cooperativa Agre Servicios...”.

3. Intervención de la parte demandada

Agreservicios Ltda., por medio de apoderado judicial, dijo que “no se puede negar la presentación de un derecho de petición, pero desde este momento debe dejarse constancia que entre el accionante y la accionada AGRESERVICIOS LTDA. NO EXISTE ninguna relación

jurídica”.

Señaló que “AGRESERVICIOS LTDA., no es una persona de derecho público, no es una entidad pública, no es una entidad jurídica privada que realice actividades públicas y tampoco es una entidad que preste servicios públicos; por el contrario es una entidad de derecho privado, es decir, un particular que ejerce funciones netamente mercantiles, por lo tanto no se entiende porque el accionante impetra acción de tutela, en razón a que no existe legislación ni justificación alguna que permita su proceder... es así que mientras no exista normatividad frente al derecho de petición interpuesto contra particulares, la tutela...no puede proceder”.

Adujo, finalmente, que “entre AGRESERVICIOS LTDA. y el señor JAVIER ANDRADE PERDOMO identificado con cédula de ciudadanía número 7.686.446 de Neiva no existe ninguna relación jurídica... obsérvese en las pruebas que anexó el actor que la entidad que lo tiene afiliado es ALIANZA ZUÑISAR E.U., entidad ajena a la empresa que represento y que no tiene ninguna relación jurídica con la accionada”, que “la acción de tutela no es un mecanismo idóneo para realizar declaraciones de responsabilidad” y que “AGRESERVICIOS LTDA. es una sociedad comercial y no una Cooperativa”.

En virtud de lo anterior pidió que se “declare improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor JAVIER ANDRADE PERDOMO en contra de AGRESERVICIOS LTDA.”.

4. Pruebas relevantes aportadas al proceso

a. Petición presentada el 18 de enero de 2008 por el accionante a la Cooperativa Agre Servicios con el fin de que le “comuniquen porque (sic) razón no me han pagado responsablemente en las entidades de servicios de salud, riesgos profesionales y pensión, si yo... he cancelado a la cooperativa Agre Servicios mensualmente la cuota de todos los servicios desde el año 2004 hasta el presente” (fl. 5 cdno. 1ª instancia).

b. Certificación expedida por Saludcoop E.P.S., de 10 de enero de 2008, en la que consta que la afiliación del accionante está suspendida por mora de 60 a 120 días, que su tipo de afiliación es cotizante dependiente y que sus beneficiarios son su compañera permanente y sus tres hijos, documento aportante 830513204 y razón social aportante Alianza Zuñizar EU (fl. 6 cdno. 1ª instancia).

c. Documento en el que consta la certificación de Saludcoop E.P.S. de 10 de enero de 2008 de que “las empresas PROSPERAR CTA, AGRESEGUROS Y ALIANZA ZUÑIZAR a (sic) efectuado pagos por concepto de aportes patronales al Sistema de Seguridad Social en Salud, por el señor JAVIER ANDRADE PERDOMO identificada (sic) con cedula 7.786.446 (sic).... Período reportado 200708... Doc Empleador 830513202 Agreseguros EU; Período reportado 200710... Doc empleador 830513204...ALIANZA ZULIZAR E.U.” (fl. 7-8 cdno. 1ª instancia).

d. Certificación de 14 de enero de 2008 del Instituto del Seguro Social de que el accionante está afiliado en calidad de cotizante y que su estado es inactivo (fl. 9 cdno. 1ª instancia).

e. Agreservicios Ltda. Nit. 900082364-1 certificó “que el señor JAVIER ANDRADE PERDOMO, identificado con cedula 7.686.446 de Neiva, no tiene ni ha tenido ningún vinculo laboral, jurídicos con esta empresa, ni existe registros ante la Seguridad Social a nombre suyo por parte de esta empresa” (fl. 22 cdno. 1ª instancia) (Resalta la Sala).

f. Certificado de existencia y representación legal de Agreservicios Ltda. Nit. 0900082364-1, en el que consta “QUE POR DOCUMENTO PRIVADO NO. 0000001 DE ASAMBLEA CONSTITUTIVA DEL 28 DE ABRIL DE 2006, INSCRITA EL 2 DE MAYO DE 2006 BAJO EL NUMERO 00021446 DEL LIBRO IX, SE CONSTITUYO LA PERSONA JURIDICA: AGRESEVICIOS LIMITADA...OBJETO SOCIAL: LA SOCIEDAD TENDRÍA COMO OBJETO PRINCIPAL LAS SIGUIENTES ACTIVIDADES ASÍ: ...B. RECAUDO Y PAGO DE EPS, FONDOS DE PENSIONES Y ARP A TERCEROS...; SOCIOS CAPITALISTA(S) ZUÑIGA SALAZAR JAVIER CAMILO C.C. 7728392, ZUÑIGA CELIS FRANCISCO JAVIER C.C. 12119301” (fl. 23-25 cdno. 1ª instancia) (Resalta la Sala).

g. Copia de los recibos No. 3126, 4985, 4263, 6656, 08018, 10856, 013810, 014625, 1365 expedido por la Cooperativa de Trabajo Asociado Prosperar Nit. 813.010.257-8 a favor de Javier Andrade Perdomo de fecha 5-05-04, 04-06-04, 04-06-04, 9-08-04, 13-09-04, 6-12-04, 07-03-05, 04-05-05, 08-08-07 por concepto de “ingresos para terceros” por valor de \$36.000, \$56.000, \$56.000, \$56.000, \$62.800, \$62.800, \$101.400, \$67.000, \$143.300 respectivamente (fl. 34-53 cdno. Corte) (Resalta la Sala)

h. Copia de los recibos No. 211, 704, 0892, 001192, 002661, 001866, 004162, 03478, 005657, 04879, 007056, 006215, 008083, 007508, 01175, 008626, 014615 expedidos por Agreseguros Nit. 830.513.202-4 a favor de Javier Andrade Perdomo de fecha 5-04-05,

7-06-05, 07-07-05, 07-02-06, 06-04-06, 06-03-06, 06-06-06, 06-05-06, 04-08-06, 06-07-06, 09-10-06, 04-09-06, 07-12-07, 07-11-06, 05-02-07, 06-01-07, 07-05-07 por concepto de “ingresos para terceros” por valor de \$101.400, \$67.000, \$67.000, \$71.000, \$71.000, \$71.000, \$62.000, \$71.000, \$71.000, \$71.000, \$71.000, \$71.000, \$71.000, \$71.000, \$71.000, \$71.000, \$76.000, \$71.000, \$143.300 respectivamente (fl. 34-52 cdno. Corte) (Resalta la Sala).

i. Copia de los recibos No. 016174, 018045, 017013, 195762, 018987,00346 expedido por Tempros E.U. Nit.900.034.946-3 a favor de Javier Andrade Perdomo de fecha 05-08-05, 05-10-05, 05-09-05, 05-12-05, 04-11-05, 06-01-06 por concepto de “ingresos para terceros” por valor de \$67.000, \$67.000, \$67.000, \$67.000, \$67.000, \$71.000 respectivamente (fl. 34-52 cdno. Corte) (Resalta la Sala)

j. Copia de los recibos No. 0005720, 015247, 06820, 707534, 707184, 708226, 707892, 708727, 708511 expedidos por Agreservicios Ltda. Nit. 830.513.202-4 a favor de Javier Andrade Perdomo de fecha 06-07-07, 07-06-07, 08-09-07, 06-11-07, 06-10-07, 08-01-08, 06-12-07, 08-03-08, 07-02-08, por concepto de “ingresos para terceros” por valor de \$143.300, \$143.300, \$143.600, \$143.300, \$143.300, \$143.300, \$143.300, \$81.000, \$81.000, respectivamente (fl.52-56 cdno. Corte) (Resalta la Sala)

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

El Juzgado Octavo Civil Municipal de Neiva, mediante fallo de veintiocho (28) de marzo de dos mil ocho (2008) decidió declarar improcedente la acción de tutela. Consideró que “dentro del expediente, se demostró que el señor JAVIER ANDRADE PERDOMO, presentó un derecho de petición al Representante legal de la COOPERATIVA AGRESERVICIOS, pero, al ser este un establecimiento o entidad privada, razón por la cual debemos decir que, el derecho de petición contra organizaciones privadas no ha sido reglamentado como lo establece el artículo 23 de la Carta Magna y tampoco se dan los presupuestos establecidos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, en consecuencia la tutela no está llamada a prosperar”.

Adicionalmente, requirió al accionante para que “dé buen uso de la acción de tutela, ya que en el presente caso, está formulando la misma contra una entidad que nada tiene que ver con la información que requiere...”.

III. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección Número Siete, mediante auto del dieciocho (18) de julio de dos mil ocho (2008), dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en las demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

2. Tramite surtido ante la Corte Constitucional

a. Solicitud de pruebas

Esta Sala de Revisión mediante auto del 15 de septiembre de 2008, aplicando los principios de celeridad y economía procesal y en uso de sus facultades constitucionales y legales, con miras a la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales vulnerados y debido a la necesidad de elementos de juicio relevantes, solicitó al demandante en tutela que “allegue pruebas que sustenten la afirmación por él aducida en la acción de tutela relacionada con que ha ‘cancelado a la Cooperativa -accionada- mensualmente la cuota correspondiente a cada uno de los servicios... [de] salud, pensión y riesgos profesionales,- desde el año 2004 hasta el presente’”.

En la misma providencia se requirió al representante legal de Agreservicios Ltda. a fin de que “informe si entre Javier Andrade Perdomo identificado con cédula de ciudadanía número 7.686.446 de Neiva y Agreservicios Ltda. existió o existe alguna relación jurídica relacionada con el ‘recaudo y pago de EPS, Fondos de Pensiones y ARP a terceros’...”.

Asimismo se solicitó a la Cámara de Comercio de Neiva “copia del certificado de existencia y representación de las sociedades o cooperativas que se encuentren registradas y se denominen Prosperar, Agreservicios y Alianza Zuñizar E.U., con especificación de su estado actual de existencia, historial de representantes legales, socios, objeto y razón social”.

Finalmente, se dispuso suspender el término para la resolución del trámite de revisión del fallo proferido dentro del expediente de la referencia, hasta cuando sea recibida y evaluada por esta Corporación la información indicada anteriormente.

a. Respuesta a la información solicitada

Javier Andrade Perdomo como respuesta a la información solicitada, afirmó que para el año 2004 pagó la cuota correspondiente a cada uno de los servicios de salud, pensión y riesgos profesionales “a los Señores Francisco Javier Zuñiga Celis y María Nidia Salazar Perdomo en condición de Representantes legales de Prosperar, a la fecha Agreservicios y últimamente Alianza Zuñizar”, que en el año 2005 y 2006 les pagó en “condición de Representantes legales de Agreseguros EU”, en el 2007 y 2008 “en condición de Representantes legales de Alianza Zuñizar”.

Manifestó también que “los señores Francisco Javier Zuñiga Celis y María Nidia Salazar Perdomo, se han dedicado a cambiar de razón social de varias empresas con el fin de entorpecer cualquier tipo de responsabilidad frente a las autoridades legalmente constituidas, ya que... pretenden negar todo tipo de responsabilidad frente a la obligación dineraria recibida, ya que por su parte expiden recibos incluso de empresas que no tienen ningún registro mercantil como en mi caso que se expiden recibos a nombre de Tempros, pero con el mismo Nit, en la misma dirección y con la misma secretaria...” y arguyó “estos personajes se han dedicado a cambiar de razón social comoquiera que inicialmente se llama AGRESEGUROS EU; COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO PROSPERAR, PROSPERAR CTA; ALIANZA ZUÑIZAR EU; AGRESERVICIOS LTDA.”.

Por su parte, la Cámara de Comercio de Neiva certificó que:

-“Mediante documento privado de fecha 28 de abril de 2006, inscrito en esta Entidad el día 02 de Mayo de 2006 bajo el No. 21446 del libro IX; se constituyó la sociedad AGRESERVICIOS LIMITADA, identificada con el Nit. 900082364-1, se designó como Gerente (Representante Legal) al señor FRANCISCO JAVIER ZUÑIGA CELIS identificado con Cedula de Ciudadanía No. 7.728.392 de Neiva -Huila y como subgerente al señor JAVIER CAMILO ZUÑIGA SALAZAR identificado con Cedula de Ciudadanía 12.119.301 expedida en Neiva-Huila. El objeto social

de la referida sociedad es: a)... b) Recaudo y pago de EPS, Fondo de Pensiones y ARP a terceros..." (Resalta la Sala).

-“Mediante documento privado de fecha 07 de enero de 2005, inscrito en esta Entidad el día 14 de enero de 2005 bajo el No. 19931 del libro IX; se constituyó la sociedad ALIANZA ZUÑIZAR E.U. identificada con el Nit. No. 830513204-9; se designó como Gerente al señor FRANCISCO JAVIER ZULIGA CELIS, identificado con Cedula de Ciudadanía No. 12.119.301 de Neiva-Huila. El objeto social de la sociedad es: construcción civil..., asesorías en seguros, seguridad social, servicios generales, administrativos y operativos, celebrar contratos con personas naturales... y demás labores conexas y complementarias a las empresas e instituciones dedicadas a esta calase de actividades. Podrá igualmente, desarrollar cualquier otra actividad económica lícita” y que “mediante acta no. 002 del 30 de agosto de 2007, inscrita en esta Entidad el 11 de octubre de 2007 bajo el No. 23383 se registró la liquidación de la sociedad ALIANZA ZUÑIZAR E.U” (Resalta la Sala).

El representante legal de Agreservicios Ltda. no respondió la información solicitada por esta Sala.

3. Consideraciones

3.1 Problema jurídico y esquema de resolución

Entra esta Sala a determinar si el derecho de petición se vulnera cuando una organización privada no da respuesta a una información solicitada respecto de los servicios que se han hecho uso en esa entidad.

A fin de resolver el problema jurídico planteado, esta Sala reiterará la jurisprudencia acerca de i) la procedencia de la acción de tutela frente a particulares y ii) el alcance del derecho de petición frente a organizaciones privadas.

i) Procedencia de la acción de tutela frente a particulares

El constituyente estableció la acción de tutela como un mecanismo para el amparo de los derechos fundamentales que resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por un particular encargado de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle

en estado de subordinación o indefensión (artículo 86 de la Constitución Política).

De los supuestos señalados, se infiere que la acción de tutela contra particulares es procedente cuando el supuesto general que rige sus relaciones, esto es, la igualdad, es rebasado convirtiéndose en una relación desproporcional en la cual se vislumbra la prevalencia de una de las partes. De esa manera, se eleva como un medio que procura la protección de los derechos fundamentales frente al abuso de cualquier poder.

Frente a la vulneración de un derecho fundamental por parte de un particular, el Estado tiene la obligación de intervenir, comoquiera que al constituir una de sus finalidades la garantía efectiva no sólo de los derechos, sino también de los deberes consagrados en la Constitución¹; éste tiene la obligación de velar para que no sólo se satisfagan los derechos fundamentales de una persona, sino para que ésta respete los derechos ajenos y no abuse de los propios².

De este modo, el Estado debe cuidar que la posición dominante que ostenta una parte no se ejecute vulnerando los derechos fundamentales de otra si no que, en su ejercicio se respeten los derechos ajenos y se cumpla la finalidad social para la cual fue instituida fáctica o jurídicamente esa autoridad.

En términos generales, la acción de tutela procede contra el particular³ que presta cualquier servicio público, o respecto del cual se tenga una relación de subordinación o indefensión o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo.

La procedencia de la acción de tutela frente a una conducta que afecte grave y directamente el interés colectivo tiene su fundamento en un Estado Social de Derecho, edificado en el principio de solidaridad y de prevalencia del interés general. La gravedad en la afectación del interés colectivo, ha dicho esta Corporación “obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas⁷”.⁵

La situación de indefensión “acaece o se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción

u omisión del particular,... se encuentra inerme o desamparada, es decir, sin medios físicos o jurídicos de defensa o con medios y elementos insuficientes para resistir o repeler la agresión o la amenaza de vulneración, a su derecho fundamental⁶⁷. De este modo, la situación de indefensión “no tiene su origen en la obligatoriedad derivada de un orden jurídico o social determinado, sino en situaciones de naturaleza fáctica en cuya virtud la persona afectada en su derecho carece de defensa, entendida ésta como la posibilidad de respuesta efectiva ante la violación o amenaza de los mismos”⁸ (Resalta la Sala).

La indefensión, ha dicho esta Corporación, se puede materializar en “la imposibilidad del particular de satisfacer una necesidad básica o vital, por la forma irracional, irrazonable y desproporcionada como otro particular activa o pasivamente ejerce una posición o un derecho del que es titular”⁹, o debido a la “existencia de un vínculo afectivo, moral, social¹⁰ o contractual, que facilite la ejecución de acciones u omisiones que resulten lesivas de los derechos fundamentales de una de las partes v.g. la relación entre padres e hijos, entre cónyuges, entre copropietarios, entre socios, etc.¹¹”¹², entre otros.

La subordinación es definida como “sujeción a la orden, mando o dominio de alguien”¹³ y, en el ámbito que nos ocupa se asimila a la potestad que, derivada de la Ley o de una relación contractual entre las partes del proceso, implica la existencia de una relación jurídica de dependencia¹⁴¹⁵.

Tanto la subordinación como la indefensión, son presupuestos que deben ser analizados por el Juez de Tutela mediante el examen de los hechos y las circunstancias que rodean el caso.

Finalmente, en lo que atañe con la prestación del servicio público, esta Corporación en sentencia de constitucionalidad C-134 de 1994¹⁶ concluyó que “debe entenderse que la acción de tutela procede siempre contra el particular que esté prestando cualquier servicio público, y por la violación de cualquier derecho constitucional fundamental”, pues “el servicio público de interés general prestado por un particular hace que éste asuma una posición de primacía material, con relevancia jurídica, que hace que ese particular, al trascender el plano de la justicia conmutativa que enmarca una relación de igualdad entre todos los seres de un mismo género, pueda, por medio de sus actos, cometer ‘abusos de poder’ que atenten contra algún derecho fundamental de una o varias personas”.

Así, la procedencia de la acción de tutela en una relación entre particulares pretende el

amparo de los derechos fundamentales que resulten vulnerados por el accionar de una de las partes que, contrario al principio de igualdad que rige las relaciones en el campo privado, asume un papel preponderante poniendo a la otra en una situación de indefensión o subordinación que le impide o le dificulta la defensa eficaz de sus garantías superiores.

ii) Alcance del derecho de petición frente a organizaciones privadas

El artículo 23 de la Constitución Política reza que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución...” (Resalta la Sala).

El derecho a formular una petición y a su respuesta pronta y congruente respecto de lo solicitado, es un elemento primordial en un estado democrático que implica la participación activa de las personas¹⁷ y el derecho a estar informado de las decisiones o actuaciones que le conciernen, ya sea de manera particular o en aras al interés general.

Esta Corporación ha determinado¹⁸ que el contenido esencial del derecho de petición implica “a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; b) la respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico; c) la respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad entre en la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y d) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo”.

Cuando se trata de una petición elevada ante una organización privada¹⁹ el constituyente facultó al legislador reglamentar su ejercicio para garantizar los derechos fundamentales²⁰. La ausencia en el ejercicio de esta facultad, esto es, de la expedición de la reglamentación, no es óbice para que en el evento en que se configure una vulneración a este derecho, éste sea amparado, pues tal situación contrariaría los fines para los cuales fue instituido el Estado, amén que desatendería los principios de participación, solidaridad y respeto a los derechos fundamentales.

Así, esta Corporación²¹ ha determinado que el derecho de petición puede ser ejercido

contra los particulares cuando:

a) Éstos prestan un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. En este caso “el derecho de petición opera como si se tratase de una autoridad pública²²”²³ y, por tanto, al ser semejante a una autoridad pública tiene el deber de dar respuesta a las peticiones presentadas en virtud del artículo 23 de la Constitución Política.

b) El derecho de petición constituye un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental.

Este supuesto ha sido aplicado especialmente cuando del derecho de petición depende otros derechos de rango fundamental como lo son el derecho al trabajo y a la seguridad social. Al respecto ha dicho esta Corporación que no se puede admitir “contra diáfanos postulados de la Constitución, que el trabajador actual o antiguo puede quedar sujeto al ‘sigilo’ de la entidad para la cual laboraba o laboró, no respecto de asuntos reservados o privados, sino con relación a derechos laborales suyos, salariales o prestacionales”²⁴

c) Entre el peticionario y la organización privada exista una relación especial de poder²⁵, ya que al encontrarse indefensos “los individuos... frente a los poderes privados organizados, pues no existen conductos regulares de petición para dirigirse a ellos, cuando han tomado medidas que los afectan directamente. La extensión de este derecho a los centros de poder privado, sería una medida de protección al individuo, que le permitiría el derecho a ser oído y a ser informado sobre decisiones que le conciernen. El objetivo es democratizar las relaciones en el interior de las organizaciones particulares y entre estas y quienes dependen transitoria o permanentemente de la decisión adoptada por una organización privada”.

El ejercicio del derecho de petición opera porque el particular que ocupa una posición dominante puede desplegar actos de poder que incidan o puedan incidir en la esfera subjetiva del peticionario, o tiene la capacidad efectiva de llegar a afectar sus derechos fundamentales, encontrándose este último en una situación de indefensión respecto del primero²⁶.

El derecho de petición es un derecho fundamental exigible por medio de la acción de tutela frente a autoridades públicas y particulares, su esencialidad radica en que por su medio se realiza la finalidad del Estado de facilitar la participación de todas las personas en los actos y

las decisiones que la afecten, y que implica el suministro de una respuesta pronta, oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado.

La satisfacción del contenido del derecho de petición se garantiza frente a las autoridades y frente a los particulares siempre que en esta relación exista una preponderancia de una de las partes, ya que es precisamente esa relación de desigualdad y de poderío lo que permite a una parte la disposición de los derechos de la otra, y es lo que a su vez impone el deber Estatal de que frente a una vulneración efectiva del derecho de petición o de otros derechos fundamentales que dependan de la garantía de éste se adopten las medidas necesarias para lograr su amparo.

4. Del caso en concreto

A fin de entrar a resolver el problema jurídico y el supuesto de hecho base de esta acción constitucional, esta Sala considera que existe una relación entre la entidad accionada y el accionante.

Al respecto se ha de ver que la afirmación del gestor del amparo relacionada con el pago a la entidad accionada de unas sumas de dinero encuentra sustento en los recibos allegados ante esta Corporación²⁷ expedidos por Agreservicios Ltda. a favor del accionante y relacionados en el acápite de pruebas. Dichos pagos vislumbran la existencia de una relación jurídica entre las partes, pues según afirma el accionante, éstos tenían como fin “cancelar la cuota” correspondiente a los servicios de salud, pensión y riesgos profesionales, información específica que esta Sala requirió a la entidad accionada al solicitarle manifestar si entre ella y el accionante “existió o existe alguna relación jurídica relacionada con el ‘recaudo y pago de EPS, Fondo de Pensiones y ARP a terceros’²⁸ y frente a la cual aquella guardó silencio; razón por la cual esta Sala considera procedente la aplicación de la presunción de veracidad de que trata el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991²⁹, dando de este modo plena validez a la información suministrada por el accionante, la cual se hace aún más consistente por el hecho de que entre las actividades a desarrollar como objeto social de la entidad accionada está precisamente el “B. Recaudo y pago de Eps, Fondo de Pensiones y Arp a terceros” de conformidad con el certificado de existencia y representación de la entidad accionada emitido por la Cámara de Comercio de Neiva³⁰ y allegado a este trámite de tutela.

4.1 Partiendo de la existencia de una relación jurídica entre el accionante y la entidad

accionada, esta Sala considera que la acción de tutela presentada por Javier Andrade Perdomo en contra de Agreservicios Ltda. es procedente, comoquiera que se vislumbra una relación desigual entre los particulares participantes de esta relación jurídica que desencadena en un estado de indefensión del gestor del amparo frente a la demandada en tutela.

La indefensión se materializa en el hecho de que frente a la omisión de respuesta por parte de la entidad accionada de lo solicitado por el accionante referente al desarrollo del objeto de su relación jurídica, -pago de Eps, Fondo de Pensiones y Arp-, no existe física ni jurídicamente un medio efectivo para obligar a la entidad a responder.

En otros términos, la omisión de respuesta de lo pedido, petición que estrechamente está relacionada con el negocio jurídico suscrito entre las partes, pone en estado de indefensión al accionante, pues debido al desarrollo del objeto del contrato se está disponiendo de sus derechos y no hay forma que permita otorgarle una respuesta efectiva acerca de la labor ejecutada entorno a éstos. Así, en virtud de esta relación de indefensión, la acción de tutela es procedente.

4.2 Satisfecha la condición de procedencia de la acción de tutela en el caso sub lite, advierte esta Sala que la solicitud de amparo del derecho de petición del accionante está llamada a prosperar.

Reitera esta Sala, que si bien el derecho de petición frente a particulares no ha sido regulado por el legislador, ello no obsta para que en el evento en que se presente una efectiva vulneración se conceda su amparo.

El accionante está incurso en una relación jurídica donde la entidad accionada posee un papel preponderante frente a él, que le permite la disposición de sus derechos, es decir, invadir su esfera subjetiva y afectar efectivamente sus garantías fundamentales, por lo que tiene el derecho a ser oído e informado de las actuaciones que le conciernen y de las medidas que lo afecten, existiendo como medio para conseguir tal objetivo el ejercicio del derecho de petición, que implica la respuesta pronta, oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente de lo solicitado.

De ese modo, se ha de ver que la entidad accionada dispone directa o indirectamente de los

derechos a la salud y a la seguridad social del accionante, pues el objeto por el cual se concertó la relación jurídica entre éstos, de conformidad con las pruebas allegadas a este expediente, parece ser precisamente el pago a favor del demandante en tutela de los aportes a la Eps, a los Fondos de pensiones y a la Arp, lo que implica que ante el incumplimiento de esta obligación no puedan hacerse efectivos éstos derechos, poniendo al accionante en situación de vulnerabilidad, que hace procedente el amparo del derecho de petición.

De este modo, es precisamente el desarrollo del objeto social el que hace que la entidad accionada incida en la esfera subjetiva del peticionario, constituyéndose de esta forma uno de los elementos para el ejercicio del derecho de petición frente a particulares, cual es que exista una relación de poder frente a la cual están indefensos, sumado al hecho de que la respuesta de este derecho de petición incide directa o indirectamente en la satisfacción de derechos fundamentales como son la seguridad social, salud, pensiones y riesgos profesionales.

Por lo expuesto, esta Sala revocará el fallo proferido el 28 de marzo de 2008 por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Neiva que declaró improcedente la acción de tutela presentada por Javier Andrade Perdomo en contra de Agreservicios Ltda., y en su lugar concederá el amparo del derecho fundamental de petición al accionante, por lo que ordenará a Agreservicios Ltda. que emita una respuesta de fondo, clara, precisa, congruente y completa respecto de lo solicitado el 18 de enero de 2008 por el accionante.

Sobre el particular, se ha de ver que la solicitud elevada por el gestor del amparo, recibida por la parte demandada el 18 de enero de 2008³¹, se refiere a que le “comuniquen porque (sic) razón no me han pagado responsablemente en las entidades de servicios de salud, riesgos profesionales y pensión, si yo JAVIER ANDRADE PERDOMO con cédula de ciudadanía no. 7.686.446 de Neiva-Huila, le he cancelado a la cooperativa Agre Servicios mensualmente la cuota de todos los servicios desde el año 2004 hasta el presente...” ³².

4.3 Sobre el amparo del derecho a la seguridad social y a la salud, encuentra esta Sala la imposibilidad de realizar un pronunciamiento de fondo, como quiera que no obra prueba en el expediente respecto de una vulneración efectiva de estos derechos, pues la vulneración aducida por el actor responde a supuestos hipotéticos, lo que impide un pronunciamiento del

juez constitucional, pues no hay forma de constatar la presencia de los elementos constitucionales que configuran la efectiva vulneración de los derechos a la seguridad social y a la salud.

4.4 Respecto de la petición presentada por el accionante referente al cumplimiento de las obligaciones pactadas con la entidad accionada, la devolución de lo aportado y la imposición de sanciones a la sociedad demandada, esta Sala reitera que la intención de la acción de tutela es el establecimiento de un procedimiento que haga efectivo el amparo de los derechos fundamentales cuando los medios ordinarios en un caso particular resultan ser ineficaces y cuando se configura un perjuicio irremediable que haga necesario el amparo, esto es, como un mecanismo subsidiario, como una acción que suple a las vías ordinarias de manera excepcional, ya que respecto de estas reivindicaciones el ciudadano cuenta con la garantía del acceso a la justicia y el conocimiento previo del debido proceso para la satisfacción de sus demandas.

En virtud de lo expuesto, al no vislumbrarse la configuración de un perjuicio irremediable y al contar el demandante en tutela con los mecanismos de defensa judicial para presentar los pedimentos aquí elevados, esta Sala no es competente para pronunciarse sobre ellos. Se trata entonces de una atribución propia de la justicia ordinaria, para lo cual el ciudadano puede ante ésta formular las diferentes acciones derivadas de su relación contractual.

4.5 Finalmente, comoquiera que el artículo 4° del Decreto 1485 de 1997 dispone que “el recaudo y recepción de aportes [para la seguridad social], sólo podrá ser convenido con establecimientos de crédito” y teniendo en cuenta que entre las actividades que tiene como objeto social desarrollar la entidad accionada -Agreservicios Ltda.- está el “recaudo y pago de eps, fondos de pensiones y arp a terceros”, esta Sala remitirá copia completa de este expediente, así como de la presente actuación a la Superintendencia de Sociedades, para que en virtud del artículo 133 de la Ley 446 de 1998 realice las investigaciones a que haya lugar.

Asimismo, se ordenará la remisión de las copias mencionadas, para lo de su competencia, al Ministerio de la Protección Social³³ en razón a su función de control y seguimiento del Sistema de la Protección Social, a la Superintendencia Nacional de Salud en virtud de su labor de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud³⁴

y a la Fiscalía General de la Nación ante la eventual configuración de algún tipo penal respecto de la actuación de la entidad accionada directamente censurada por el gestor del amparo.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero: LEVANTAR el término para resolver el trámite de revisión suspendido por esta Sala mediante auto de 15 de septiembre de 2008.

Segundo: REVOCAR el fallo proferido el 28 de marzo de 2008 por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Neiva que declaró improcedente la acción de tutela presentada por Javier Andrade Perdomo contra Agreservicios Ltda., y en su lugar CONCEDER el amparo del derecho fundamental de petición al accionante.

Tercero: ORDENAR a Agreservicios Ltda. que en el perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de esta providencia, resuelva de fondo y de manera clara, precisa, completa y congruente con lo solicitado, la petición presentada el 18 de enero de 2008 por Javier Andrade Perdomo.

Cuarto: Por la Secretaría General de esta Corporación REMÍTASE, para lo de su competencia, a la Superintendencia de Sociedades, a la Superintendencia Nacional de Salud, al Ministerio de la Protección Social y a la Fiscalía General de la Nación copia completa del expediente de tutela, incluyendo la presente actuación.

Quinto: DAR por secretaría cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Ausente en comisión

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Artículo 2° de la Constitución Política.

2 Artículo 95 de la Constitución Política.

3 Al respecto el Decreto 2591 de 1991 en el artículo 42 determinó que “La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos:

1. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación del servicio público de educación.
2. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación del servicio público de salud.
3. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación de servicios públicos domiciliarios.
4. Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controla efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivó la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización.
5. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud viole o amenace violar el artículo

17 de la Constitución.

6. Cuando la entidad privada sea aquella contra quien se hubiere hecho la solicitud en ejercicio del habeas data, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución.

7. Cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas. En este caso se deberá anexar la transcripción de la información o la copia de la publicación y de la rectificación solicitada que no fue publicada en condiciones que aseguren la eficacia de la misma.

9. Cuando la solicitud sea para tutelar quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción. Se presume la indefensión del menor que solicite la tutela”.

7 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 9. Sentencia No. T-225/93 del 15 de junio de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

5 C-134-94

6 T-161-93

7 T-905-07

8 T-1193-03

9 T-377-07

10 Caso de Club social y derecho de asociación. Sentencia T-003/94.

11 Sentencias 174 de 1994; T-529 de 1992; T-233 de 1994, T-351 de 1997.

12 T-798-07

13 Según la vigésimo primera edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

14 Ver T-808/03 y T-290 de 1993.

15 T-377-07

16 Por medio de la cual se analizó la constitucionalidad del numeral 1°, 2° y 9° del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, los cuales señalaban que: “Artículo 42: Procedencia: La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos:

1. Cuando aquel contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación del servicio público de educación para proteger los derechos consagrados en los artículos 13, 15, 16, 18, 19, 20, 23, 27, 29, 37 y 38 de la Constitución.

2. Cuando aquel contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación del servicio público de salud para proteger los derechos a la vida, a la intimidad, a la igualdad y a la autonomía.(...)

9. Cuando la solicitud sea para tutelar la vida o la integridad de quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción. Se presume la indefensión del menor que solicite la tutela”.

17 Respecto a la participación ciudadana, la Constitución Política estableció en el artículo 2° que entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

18 Entre diversos pronunciamientos de esta Corporación están las sentencias C-510-94, T-669-03, T-730-01, T-798-07

19 Aceptación definida por la T- 01-98 en el sentido de que el término “‘organización privada’ que emplea el art. 23 de la Constitución sugiere la idea de una reunión o concurso de elementos personales, patrimoniales e ideales, convenientemente dispuestos para el logro de ciertos objetivos o finalidades vinculados a intereses específicos, con la capacidad, dados los poderes que detenta, para dirigir, condicionar o regular la conducta de los particulares, hasta el punto de poder afectar sus derechos fundamentales”.

20 Artículo 23 de la Constitución Política.

21 T-798-07, T-377-07, T.1193-03

22 Entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias T-134 de 1994 y T-105 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T- 529 de 1995 y T-614 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz; T-172 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

23 SU- 166-99.

24 T-374-98 reiterada entre otras en sentencia T-730-01

25 Esta causal es derivada de las motivaciones expuestas en la Asamblea Nacional Constituyente (Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia, Presidencia de la República, Febrero de 1991, p. 135) en torno al derecho de petición que fueron mencionadas en la sentencia de tutela T-345-06 y T-377-07 entre otras.

26 T-798-07

27 Folios 52-56 del cuaderno de la Corte.

28 Por auto de 15 de septiembre de 2008 esta Sala solicitó a la entidad accionada el suministro de la mencionada información (fl. 12-14 cdno. de la Corte), requerimiento que se efectuó a la dirección de notificaciones relacionada en el certificado de existencia y representación de ésta (fl. 23 cdno. 1ª instancia), por medio del Oficio OPT-A-354/2008 (fl. 20 cdno. de la Corte).

29 La presunción de validez está regulada en los artículos 19 y 20 del Decreto 2591 de 1991 -Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política- los cuales establecen que :

ARTICULO 19. INFORMES. El juez podrá requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. La omisión injustificada de enviar esas pruebas al juez acarreará responsabilidad.

El plazo para informar será de uno a tres días, y se fijará según sea la índole del asunto, la distancia y la rapidez de los medios de comunicación.

ARTICULO 20. PRESUNCION DE VERACIDAD. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo

correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa

Todo lo cual permite a la Sala concluir la existencia de una relación contractual entre la entidad accionada y el accionante.

30 Folio 23-25 del cuaderno de 1ª instancia.

31 De conformidad con la copia del derecho de petición presentada en esta acción de tutela y de acuerdo con la respuesta emitida en sede de instancia por la entidad accionada

32 Folio 5 cdno. 1ª instancia.

33 En virtud del artículo 1º y 2º del Decreto 205 de 2003 Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social y se dictan otras disposiciones.

34 Ley 1122 de 2007.