

T-118-98

Sentencia T-118/98

DERECHO DE PETICION-Fundamental

El propósito del Constituyente de reconocer, dentro de la categoría de derecho fundamental y con aplicación inmediata, la facultad de las personas, nacionales o extranjeras, naturales o jurídicas, de elevar solicitudes respetuosas por motivos de interés general o particular, ante las autoridades públicas y obtener a cambio una decisión que les resuelva el asunto sometido a consideración, en forma pronta y efectiva, así como, la posibilidad de que ante las organizaciones particulares igualmente se pueda hacer uso de ese mismo derecho, una vez el legislador reglamente su ejercicio para la defensa de los derechos fundamentales de las personas. La naturaleza fundamental del derecho de petición, se deriva de la estrecha vinculación que presenta el mismo con el logro de los fines esenciales del Estado consagrados en la Carta Política, al igual que con el cumplimiento por parte de las autoridades de las funciones para las cuales han sido instauradas y con la actuación de los particulares de conformidad con la Constitución y las leyes.

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Actividad pública y privada

DERECHO DE PETICION ANTE ORGANIZACIONES PRIVADAS-Prestación de servicio público/DERECHO DE PETICION ANTE ORGANIZACIONES PRIVADAS-Necesidad de desarrollo legislativo respecto de actividades privadas

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, las organizaciones particulares en cuyas tareas se encuentran aquellas destinadas a prestar un servicio público o actividades similares, adquieren una condición semejante para su tratamiento con las autoridades públicas, por lo que consecuentemente deben atender las peticiones que en forma respetuosa se formulen ante ellas, mediante una resolución en forma material y oportuna, presupuesto que no se cumple para aquellas que desarrollen labores de carácter puramente privado, hasta tanto no se expida disposición legal que regule la materia. Si bien es cierto que el derecho de petición es de vigencia inmediata, esta especial consagración debe ser entendida frente a las autoridades y particulares que presten un servicio público o actividades similares, y no en relación con los particulares u organizaciones privadas en general, puesto que, con respecto

a ellos, el legislador tiene una potestad discrecional para reglamentar su ejercicio, a fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas, de cuya facultad no se ha hecho uso integral hasta el momento por el mismo.

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Naturaleza jurídica

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Vínculo contractual particular

De la naturaleza privada y sin ánimo de lucro de la Federación Nacional de Cafeteros se colige que, para el personal que allí labora, aun cuando se refiera a servicios relacionados con la administración del Fondo Nacional del Café, se configura un vínculo contractual laboral de orden particular con la misma, derivado de la naturaleza misma de dicho organismo, no obstante la participación en la realización de funciones públicas a cargo de la Federación.

Referencia: Expediente T-148.804.

Peticionario :

Sindicato de Trabajadores de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia -SINTRAFEC- y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

1. La solicitud.

Los señores Jorge Luis Betancur, en su condición de presidente y representante legal del Sindicato de Trabajadores de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia "SINTRAFEC", Carmen Yolanda Jaimes de Cárdenas, Lorenzo Joya Cuesta, Luis Daniel Niño Barrero, en su calidad de trabajadores activos, y José Huber Ramírez Martínez, en la de pensionado, instauraron acción de tutela contra la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, con el propósito de obtener la protección de los derechos constitucionales fundamentales de

petición e información, así como al trabajo, buen nombre y asociación sindical, considerados vulnerados con la omisión de esa entidad para resolver sobre distintas solicitudes presentadas, en relación con la administración del Fondo 5o. de Bienestar Social de la misma.

2. Los hechos.

Acerca de la situación fáctica es pertinente transcribir lo expresado por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, al resolver en segunda instancia la presente acción de tutela:

(...)

a)... que “La Caja de Ahorros, Fondo de Recompensas, Pensiones y Jubilaciones de los empleados del Fondo Nacional de Cafeteros de Colombia y de Almacafé S.A.”, creada a la sazón desde 1937 con el fin de organizar el ahorro de los empleados de la federación y la sociedad mencionada, regulada hasta su terminación por otra serie de acuerdos realizados por el Comité Nacional de Cafeteros, durante su existencia nunca tuvo personería jurídica ni estuvo controlada por parte de autoridad alguna; ejerció actos de comercio, percibió rendimientos de sus inversiones y repartió utilidades entre los trabajadores; captó aportes de los trabajadores como de la Federación, de los cuales se nutrió durante cerca de 50 años, con porcentajes específicos sobre el valor mensual de cada sueldo de los empleados que al momento de su ingreso aceptaron su vinculación al programa; y, todo lo indica, no cumplía con sus obligaciones tributarias y fiscales, al punto que solo existió como una cuenta del balance de la citada entidad, tal como se afirmó en el memorando EF-032 de febrero de 1980 emanado de la Oficina de Evaluación Financiera de la Federación.

b)... que en acatamiento a una comunicación remitida por la Superintendencia Bancaria en octubre de 1991, en la que se expresaron razones de orden legal que impedían la utilización de los sustantivos que indicaban genérica o específicamente el ejercicio de actividad financiera, la accionada cambió la denominación del aludido fondo, a la de “Fondo 5 de Bienestar Social”. A su turno, el LII Congreso Nacional de Cafeteros, mediante acuerdo celebrado en el año de 1993, resolvió terminar con el programa en cita, en virtud de lo cual se dispuso la devolución definitiva de los saldos de ahorros libres a los empleados de la Federación; suspender definitivamente desde el 1º. de enero de 1994 el descuento voluntario

que se efectuaba a los empleados de las entidades a título de ahorro, con destino al programa, sin perjuicio del cumplimiento de los compromisos que éstos tuvieran para con el mismo por razón de préstamos; y, entre otras, suspender la apropiación de recursos que hacían las entidades aludidas al Fondo.

c)... que en el momento de liquidar unilateral y sorpresivamente el Fondo, la Federación “(...) no rindió cuentas a sus socios trabajadores quienes tienen conocimiento muy genérico de las cuantiosísimas sumas que movilizó...”, pese a que el artículo 47 del Acuerdo de noviembre 3 de 1941 de la Federación, establece que en caso de que la entidad “(...) desaparezca como entidad privada con personería jurídica, o por cualquier circunstancia deje de hacerse por ella el aporte para el Fondo de Recompensas y Jubilaciones a que se refiere el artículo 34, la Junta de Fideicomisarios podrá proceder a la liquidación del Fondo de Recompensas y Jubilaciones distribuyendo entre los empleados activos y jubilados el valor del mismo a prorrata de la asignación de cada uno y el tiempo de servicio en la Federación...”, amén de que el artículo 13 del Laudo Arbitral del 6 de agosto de 1970 indicaba que semestralmente se produciría un informe pormenorizado de las labores del mismo, acompañado de un Balance que llevaría el visto bueno de la Revisoría Fiscal, que debía distribuirse entre todos los afiliados. Bajo dicha perspectiva, en sentir de los petentes, ello imponía a la Federación, como mínimo, el deber de presentar un detallado informe que permitiera conocer el destino final de sus activos y el estado de sus pasivos con los socios trabajadores, particularmente si se tiene en cuenta que no estaba sometida a vigilancia de ninguna autoridad oficial.

d)... que en escrito recibido por la accionada el 25 de septiembre de 1996, el Sindicato, en ejercicio del derecho de petición e información, solicitó a la Federación la entrega de algunas copias de documentos que permitieran conocer el estado del Fondo, sin que haya habido respuesta concreta y precisa. De la misma forma, en otro escrito presentado a la Federación el 28 de mayo del año en curso, se volvió a solicitar la información requerida, con mayor detalle de los documentos que se pedían, peticiones similares que hicieron quienes en nombre propio firman la tutela, sin que hasta ahora hayan recibido respuesta, con lo que viola los derechos invocados, y a través de ellos, el derecho al trabajo, ya que los cuantiosos activos del fondo son de los trabajadores, el buen nombre de la organización sindical y el de asociación por cuanto las condiciones presentes hacen perder credibilidad y capacidad de convocatoria al Sindicato”.

Dichas peticiones se referían a la expedición de copias de los balances de la Caja de Ahorros, Fondo de Recompensas, Pensiones y Jubilaciones denominada posteriormente Fondo 5o. de Bienestar Social, correspondientes a los ejercicios de los años 1988 a 1995 y de todos sus anexos, con el propósito de precisar los aportes efectuados durante ese tiempo por los trabajadores y por la empresa, la obtención de las nóminas mensuales de esos mismos años, para establecer los descuentos hechos a los trabajadores, al igual que el estudio actuarial más reciente que tuviera la empresa sobre pensiones, con el fin de determinar "...el estado patrimonial de la referida Caja-Fondo, el saldo que cada trabajador tenía para el momento en que de forma unilateral se liquidó y para poder informar a los trabajadores sobre su futura situación pensional.". (fls. 78-86).

La anterior demanda fue presentada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, quien a través de su Sala Civil conoció en primera instancia de la acción de tutela y profirió sentencia denegándola, decisión que fue oportunamente impugnada, correspondiéndole decidir a la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, la cual confirmó el fallo y remitió el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

La Sala de Selección Número Once de esta Corporación escogió para revisión el expediente y lo repartió a la Sala de Revisión Sexta, mediante auto de fecha 25 de noviembre de 1.997, con fundamento en los artículos 86 de la Constitución Política y 31 y 33 del Decreto 2591 de 1.991.

3. Pruebas que obran en el expediente.

Se destaca del amplio material probatorio que reposa en el expediente, lo siguiente:

3.1. -Anexos No. 1 al 9. Documentos relacionados con la creación, funcionamiento, resultados económicos, cambio de nombre, etc., del Fondo 5o. de Bienestar Social (fls. 4-77).

3.2. -Anexos No. 10 y 11. Copia de las peticiones de información presentadas por el Sindicato de Trabajadores de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia "SINTRAFEC", recibidas en esa entidad el 25 de septiembre de 1.996 y el 28 de mayo de 1.997 (fls 78-82), así como del escrito presentado por los señores Carmen Yolanda Jaimes de Cárdenas, Lorenzo Joya Cuesta, Luis Daniel Niño Barrero, José Huber Ramírez Martínez solicitando algunos

documentos, el cual fue conocido por la Federación el 29 de mayo de 1997. (fls. 83 al 86).

II. ETAPA PROCESAL.

1. Primera Instancia.- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Civil.

1.1. Intervención de la demandada durante la primera instancia judicial del proceso de tutela.

El 12 de septiembre de 1.997, a solicitud del juez de la causa, el director de relaciones industriales y representante legal de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia presentó escrito informando las razones por las cuales esa entidad decidió no dar respuesta a las peticiones formuladas por los accionantes, con base en las consideraciones que se transcriben y exponen a continuación:

“a. La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, es una entidad sin ánimo de lucro de derecho privado y las peticiones se referían al suministro de documentos de la Federación cuya reserva está amparada por garantía constitucional.

b. La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia no es un sujeto pasivo del derecho de petición y por consiguiente, de conformidad con la Constitución y con las leyes no estaba obligada a responder las solicitudes presentadas.

c. Sobre los hechos materia de las solicitudes se adelantaban para la época en que se presentaron las solicitudes -y se adelantan en la actualidad- procesos laborales contra la Federación iniciados por trabajadores afiliados a Sintrafec, y adicionalmente la Federación tenía conocimiento de buena fuente de que estaban preparando otras demandas judiciales, prueba de lo cual es el formato de poder que circulaba al efecto entre los empleados.

(...)”.

En este orden de ideas, la Federación consideró que la resolución de los asuntos relacionados con dichas demandas debía darse en los respectivos procesos, y estimó inconveniente para

sus intereses procesales manejar información, así como razones de hecho y de derecho con los demandantes por fuera de esa relación procesal, ya que podían resultar lesionados sus legítimos derechos al debido proceso y defensa.

Finalmente, concluyó que al abstenerse de responder las solicitudes no afectó los intereses de los trabajadores, por cuanto la materia objeto de las mismas, relacionadas con el programa de ahorro a través del Fondo 5o. de Bienestar Social, había sido resuelta definitivamente en 1.993 cuando éste se liquidó, habiendo sido entregado a cada trabajador la información detallada de su estado de cuenta y el valor de sus aportes y beneficios, de lo cual existen los respectivos comprobantes. De permanecer alguna discrepancia en torno a esos asuntos, insistió que la controversia debía resolverse ante la justicia ordinaria, mediante el análisis de los elementos de juicio obtenidos con los mecanismos procesales pertinentes, los cuales permiten acceder a la información y documentos que se estimen necesarios, sin violar la garantía constitucional de reserva de sus documentos privados, por lo que reiteró que la acción de tutela no era el medio jurídico idóneo para que los actores obtuvieran la pretensión planteada.

1.2. La decisión judicial que se revisa proferida en primera instancia.

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, el día 18 de septiembre de 1.997, profirió sentencia negando el amparo al derecho fundamental de petición y por conexidad a los de información, trabajo, buen nombre y asociación, solicitados por el Sindicato de Trabajadores de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia "SINTRAFEC".

Dicha Sala, luego de presentar unas breves consideraciones sobre las características esenciales de la acción de tutela, precisó que su procedibilidad contra un particular, como lo es la persona jurídica accionada, es posible en la medida en que dichas personas estén encargadas "...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 (art. 86 in fine)", precepto que, en su criterio, requiere de una interpretación estricta.

Luego de identificar el derecho de petición como eje fundamental del respectivo análisis judicial, el a quo señaló que por su naturaleza fundamental cualquier persona lo puede hacer

valer, en interés general o particular, frente a la administración pública, la cual adquiere la obligación de dar pronta resolución o respuesta como aspectos esenciales, en los términos señalados por el desarrollo legal contenido en los artículos 50. y siguientes del Código Contencioso Administrativo y en la Ley 57 de 1.985, pero que para su ejercicio ante las organizaciones privadas, el legislador lo ha venido reglamentando en forma paulatina.

De manera que, con base en los anteriores presupuestos dedujo que la protección constitucional no era procedente, de un lado, por la naturaleza privada, sin ánimo de lucro y de carácter gremial de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, destinada a defender los intereses de los caficultores y su ingreso remunerativo, de lo cual no se derivaba la prestación de un servicio público y, de otro lado, por cuanto los accionantes a pesar de la existencia de relaciones laborales presentes y pasadas con aquella, la subordinación que en la mismas se pudiera evidenciar no operaba para efectos de las solicitudes de información elevadas, ya que disponían de otros medios de defensa judicial ante los jueces comunes, para obtener las cuentas por las actividades del Fondo 50. de Bienestar Social, siendo oportuno allí mismo determinar sobre la eventual reserva de los documentos solicitados, relativos a sus negocios y actividades empresariales.

2. La impugnación.

El Sindicato de Trabajadores de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia "SINTRAFEC" y los señores Carmen Yolanda Jaimes de Cárdenas, Lorenzo Joya Cuesta, Luis Daniel Niño Barreo y José Huber Ramírez Martínez, impugnaron la anterior sentencia, por estimar que la tutela si era procedente, toda vez que la entidad demandada manejaba fondos públicos en virtud de un contrato suscrito con el gobierno nacional en diciembre de 1.988, relativo a la administración de la cuenta del tesoro público denominada Fondo Nacional del Café, con destino a la defensa, protección, fomento de la industria cafetera, la educación, salud y bienestar social, que involucra el ejercicio de funciones públicas e intereses colectivos, la prestación del servicio público de educación y de salud, el manejo macroeconómico del país y las relaciones internacionales económicas, por cuanto dependen de las orientaciones administrativas y políticas de la Federación, poniendo de manifiesto una modalidad de indefensión y la procedibilidad misma de la acción de tutela en relación con el sujeto pasivo.

Así pues, encontraron pertinente reiterar la solicitud de otorgamiento del amparo constitucional, dado que, según lo expresaron, al momento de la liquidación sorpresiva y unilateral por parte de la Federación de la Caja de Ahorros, no se dio a conocer el estado final de los balances y el monto total de los derechos económicos a distribuir entre empleados activos y jubilados, derecho que tenían por haber aportado a la misma.

3. Segunda Instancia.- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria.

En sentencia del 17 de octubre de 1.997, la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión del a-quo, señalando que la entidad accionada es de carácter privado y gremial, sin ánimo de lucro, cuyo objetivo radica en la defensa de los intereses de los caficultores y su ingreso remunerativo, por lo que, en principio, sus actuaciones resultan “impermeables a la acción de tutela, a menos que se compruebe que está encargada de la prestación de un servicio público, que su conducta afecta grave y directamente el interés colectivo, o que respecto de ella el solicitante del amparo constitucional se encuentra en estado de indefensión o subordinación.”.

Igualmente, indicó que si bien la actividad que desarrolla la Federación trasciende el ámbito colectivo por las razones aducidas en la impugnación, su convocatoria a éste proceso no se origina en la prestación de ese servicio a la Nación, sino en el desarrollo de las funciones que corresponden a los órganos de administración y que tuvieron que ver con la liquidación del Fondo 5o. de Bienestar Social, situación que permite excluirla como sujeto pasivo de la acción de tutela.

Con fundamento en dichos argumentos, el ad quem señaló que no puede predicarse de los peticionarios un estado de indefensión o de subordinación frente a la demandada, puesto que si lo pretendido era la obtención de la rendición de cuentas de la gestión liquidadora por parte de la Federación, la misma tiene previsto un trámite legal en la ley procesal civil en su artículo 419, en donde inclusive cuentan con la posibilidad de determinar a cuanto asciende el saldo a su favor y de concretar sus aspiraciones en un título ejecutivo, así como obtener la información solicitada mediante la exposición extraprocesal de documentos (C.P.C., art. 297), lo que, en su concepto, demuestra el plano de igualdad con los órganos de la administración de la accionada, criterio que en los mismos términos ya había sido adoptado por esa Corporación en otro proceso de tutela, mediante la Sentencia del 29 de agosto de 1.997.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, y por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, en el presente proceso, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1.991.

2. La materia a examinar.

La pretensión de los demandantes gira en torno a la determinación de la posible vulneración de los derechos constitucionales fundamentales de petición, información, trabajo, buen nombre y asociación sindical de un sindicato ("SINTRAFEC") por parte de su empresa (FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA), así como de algunos de sus trabajadores activos y pensionados, quienes también han participado como accionantes en la formulación de la acción de tutela, por la omisión de dicha entidad a resolverles las solicitudes elevadas en diversas oportunidades.

La resolución del presente asunto debe darse a partir de la procedibilidad de la acción de tutela contra particulares, principalmente en lo que respecta a la efectividad del derecho de petición ante los mismos.

3. El derecho de petición frente a particulares, otros medios judiciales de defensa y la resolución del caso sub lite.

El artículo 23 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales."

De dicho texto se deriva el propósito del Constituyente de reconocer, dentro de la categoría de derecho fundamental y con aplicación inmediata (C.P., art. 85), la facultad de las

personas, nacionales o extranjeras, naturales o jurídicas, de elevar solicitudes respetuosas por motivos de interés general o particular, ante las autoridades públicas y obtener a cambio una decisión que les resuelva el asunto sometido a consideración, en forma pronta y efectiva, así como, la posibilidad de que ante las organizaciones particulares igualmente se pueda hacer uso de ese mismo derecho, una vez el legislador reglamente su ejercicio para la defensa de los derechos fundamentales de las personas.

Resáltese, entonces, la mencionada naturaleza fundamental del derecho de petición, la cual se deriva de la estrecha vinculación que presenta el mismo con el logro de los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2o. de la Carta Política, al igual que con el cumplimiento por parte de las autoridades de las funciones para las cuales han sido instauradas y con la actuación de los particulares de conformidad con la Constitución y las leyes (C.P., art. 6.).

Además, obsérvese que, desde el régimen constitucional anterior (Constitución Nacional de 1.886, art. 45), la vigencia del derecho de petición tenía como destinatarios exclusivos a las autoridades, pero que una vez entró a regir el nuevo ordenamiento superior de 1.991, se incorpora un nuevo sujeto pasivo para su ejercicio que lo viabiliza ante los particulares en forma claramente excepcional, lo que sin duda produce una extensión de su campo de aplicación y, así mismo, de la protección constitucional, a través de la acción de tutela.

No se puede perder de vista que la acción de tutela, según el artículo 86 superior, constituye un mecanismo de orden constitucional para la protección y defensa directa e inmediata de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades y excepcionalmente ejercitable frente a los particulares, que opera siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que, ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable, deba otorgarse en forma transitoria, lo que sin duda reitera su carácter residual y subsidiario tantas veces mencionado por esta Corte.

Ahora bien, dicho amparo, según el inciso 5o. de ese artículo 86, procede contra aquellos particulares que se encuentren encargados 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, y en los casos que la ley

establezca, como ocurre en el Decreto 2591 de 1.991 que reglamenta su ejercicio, en donde se especifica claramente los términos y situaciones que opera dicha procedibilidad.

La anterior regulación, en lugar de desconocer, evidencia el quebrantamiento que se produce en el estatus de igualdad que impera entre los particulares, una vez éstos asumen la prestación de actividades que constituyen servicios públicos y que, por lo tanto, demandan una vigilancia especial en sus actuaciones, a fin de contrarrestar los eventuales excesos u omisiones en que puedan incurrir durante su ejercicio. La vía del control constitucional de la acción de tutela será la llamada a recorrer siempre que en esa situación se vulneren o amenacen los derechos fundamentales de las personas, y no existiendo otros medios judiciales de defensa, de la misma forma como se realiza dicho control sobre el ejercicio desmesurado del poder estatal, garantizando, así, la prevalencia del principio de igualdad frente al tratamiento que en idéntico evento deben recibir las entidades públicas. Este criterio ha sido expresado por la Corte, en anteriores oportunidades, como se muestra a continuación:

“ Las relaciones entre los particulares discurren, por regla general, en un plano de igualdad y de coordinación. La actividad privada que afecte grave y directamente el interés colectivo, adquiere una connotación patológica que le resta toda legitimación, máxime en un Estado social de derecho fundado en el principio de solidaridad y de prevalencia del interés general. De otro lado, la equidistancia entre los particulares se suspende o se quebranta cuando a algunos de ellos se los encarga de la prestación de un servicio público, o el poder social que, por otras causas, alcanzan a detentar puede virtualmente colocar a los demás en estado de subordinación o indefensión. En estos eventos, tiene lógica que la ley establezca la procedencia de la acción de tutela contra los particulares que prevalecidos de su relativa superioridad u olvidando la finalidad social de sus funciones, vulneren los derechos fundamentales de los restantes miembros de la comunidad (CP art. 86). La idea que inspira la tutela, que no es otra que el control al abuso del poder, se predica de los particulares que lo ejercen de manera arbitraria.”. (Sentencia T-251 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, Fundamento Jurídico No. 9).

Al precisar algunos presupuestos hasta ahora señalados se obtiene que, el ejercicio del derecho de petición procederá contra un particular en la forma y términos que señale el legislador para garantizar los derechos fundamentales de las personas, en desarrollo de la

facultad legislativa discrecional reconocida en el precepto constitucional consagrado en el artículo 23. Como ya lo ha señalado la Corte, la acción de tutela es procedente frente a un particular para proteger la vulneración o amenaza de ese derecho, en la medida en que éste reúna las características necesarias propias de la autoridad pública.

De ahí que sea dable distinguir las consecuencias que trae la situación cuando se trata de un particular que ejerce actividades de naturaleza privada con la de aquellas entidades también de índole privada pero que prestan servicios públicos o desarrollan actividades similares que comprometen el interés general, en lo que toca con el ejercicio del derecho de petición, según se ha analizado por esta Corporación en anteriores pronunciamientos, como en la Sentencia T-507 de 1.993, con ponencia del magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero, de la siguiente manera:

“Frente a las organizaciones privadas, se debe hacer la siguiente distinción:

- a. Cuando la organización privada no actúa como autoridad y;
- b. Cuando la actividad desarrollada satisface un servicio público.
- a. Cuando la organización privada no actúa como autoridad.

Las organizaciones privadas como sujeto pasivo del derecho de petición sólo operan cuando se dé la reglamentación por parte de la Ley, teniendo como función el garantizar los derechos fundamentales, así esta condición refleja la dimensión de garantía que tiene la petición, naturaleza reconocida por la doctrina, además de la de derecho¹.

El Constituyente no estableció una imperativa al legislador de reglamentar el ejercicio del derecho de petición frente a las mentadas organizaciones, sino le dió una facultad de realizar la conducta -reglamentación-. Así, el legislador puede o no desplegar la conducta por que está a su arbitrio el ejercer el mandato concedido por la Constitución. Es de mérito anotar que el constituyente en diversas ocasiones le coloca al legislador obligaciones a ejercer como es el caso del artículo 28 Transitorio de la Carta, en el cual se ordena la expedición de una ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía; evento, se reitera, que no se presenta en el artículo 23 constitucional pues en la precitada disposición se encuentra una

autorización para hacer y no una obligación de hacer.

Entonces, “el derecho de petición, debe decirse que, es vinculante en principio solamente para las autoridades públicas, aunque la misma norma prevé la posibilidad de extender la figura, si así lo quiere el legislador a las organizaciones privadas y para el único objeto de garantizar los derechos fundamentales”², lo cual en la actualidad no se ha presentado.

b. Cuando la organización privada en razón al servicio público adquiere el estatus de autoridad.

En el segundo caso, aún siendo un particular el destinatario de la tutela, el trato es el mismo que frente a una autoridad pública.

El artículo 85 de la Constitución Política que enumera los llamados “derechos de vigencia inmediata”, incluye al derecho de petición como uno de ellos, pero ésta especial consagración debe ser entendida frente a las autoridades y no a los particulares u organizaciones privadas.

Por lo tanto, cuando un particular en ejercicio del poder público vulnera o amenaza el derecho fundamental de petición, estamos frente a lo establecido en el inciso primero del artículo 23 de la Constitución Política y por lo tanto es procedente la acción de tutela porque la acción u omisión provienen de una autoridad pública.”.

Por consiguiente, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte en los términos de la anterior distinción, las organizaciones particulares en cuyas tareas se encuentran aquellas destinadas a prestar un servicio público o actividades similares, adquieren una condición semejante para su tratamiento con las autoridades públicas, por lo que consecuentemente deben atender las peticiones que en forma respetuosa se formulen ante ellas, mediante una resolución en forma material y oportuna, presupuesto que, como se ha visto, no se cumple para aquellas que desarrollen labores de carácter puramente privado, hasta tanto no se expida disposición legal que regule la materia.

En el caso sub examine, se observa que allí se produjo la negativa reiterada de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, para resolver las peticiones elevadas ante ella en varias oportunidades por el apoderado, el presidente y representante legal del sindicato de la

empresa, trabajadores activos y un pensionado de la misma, a fin de obtener algunos documentos relacionados con el manejo del Fondo 5o. de Bienestar Social, según se deduce de los anexos incorporados al expediente.

Constituye fundamento esencial para determinar la procedibilidad de la presente acción de tutela y así de la constitucionalidad de las decisiones adoptadas en el respectivo proceso, la sujeción de la entidad accionada a alguna de las condiciones previstas en el artículo 86 de la Carta Política y en el Decreto 2591 de 1.991, en lo referente a la legitimación pasiva de dicha acción.

Como quiera que se aduce una posible vulneración del derecho de petición, se insiste en que el mismo solamente es viable respecto de autoridades públicas o de particulares que presten un servicio público o actividad de naturaleza similar. De manera que, el primer interrogante que debe resolverse, como bien lo hicieron los jueces de instancia en el proceso de tutela en revisión, se concreta en verificar la naturaleza jurídica de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, la cual ya había sido mencionada como de índole privada, con las características indicadas por esta Corte, en la Sentencia C-449 de 1.992 de la cual fue ponente el magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero, como se resalta a continuación:

“ 16. La Federación Nacional de Cafeteros es, de acuerdo con el artículo 2o. de sus estatutos, una persona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter asociativo, de orden gremial que tiene como objetivo principal la defensa de la industria cafetera colombiana. Ello es así por su origen, por su patrimonio. Por lo tanto no hace parte del Estado y se rige por sus Estatutos. Ella fue constituída en Medellín, en 1927, mediante Acuerdo No. 2 del II Congreso Nacional de Cafeteros, por el cual se creó “la Federación Nacional de Cafeteros como entidad sindical (sic) de los interesados en la industria del Café”. Sus estatutos fueron aprobados por el Gobierno Nacional mediante la Resolución No. 33 del día 2 de septiembre de 1927, publicada en el Diario Oficial No. 20.894 del 14 de septiembre de 1928. Así lo ha admitido el legislador, en la Ley 11 de 1972.”. (Subraya la Sala).

Adicionalmente, a la Federación se le ha reconocido la categoría de un organismo “sui generis, de origen particular, relacionado con la administración por ministerio de la ley, para efecto del cumplimiento de ciertas funciones de interés colectivo, cuyo ejercicio se ha pactado con el gobierno, y que a causa de este ejercicio, administra el empleo de algunos

impuestos.”³; la cual está destinada a realizar programas relacionados con el fomento, comercialización y promoción de la actividad cafetera, asumiendo como “...delegataria del Estado “para la defensa, protección y fomento de la industria cafetera colombiana (contrato de 20 de Dic/78), actividades estas que indudablemente constituyen funciones públicas.”⁴ y que son adelantadas por el Fondo Nacional del Café, creado por el Decreto 2078 de 1.940, como una cuenta especial, administrado por la Federación con arreglo al contrato suscrito entre ese organismo y el gobierno nacional, haciendo parte la inversión de sus recursos en la “tarea oficial” relacionada con la protección y defensa de esa industria.⁵

De la naturaleza privada y sin ánimo de lucro de la Federación Nacional de Cafeteros se colige que, para el personal que allí labora, aun cuando se refiera a servicios relacionados con la administración del Fondo Nacional del Café, se configura un vínculo contractual laboral de orden particular con la misma, derivado de la naturaleza misma de dicho organismo, no obstante la participación en la realización de funciones públicas a cargo de la Federación.

Además, es oportuno señalar que los recursos del Fondo Nacional del Café revisten una parafiscalidad entendida “...como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto -aunque en ocasiones se registre en él- afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración, según razones de conveniencia legal, de un organismo autónomo, oficial o privado.”⁶, es decir, con una destinación, beneficiarios potenciales, sujetos gravados determinados y una naturaleza pública, pero que respecto de la contraprestación correspondiente al contrato de administración entre el gobierno nacional y el ente administrador, o sea la Federación, se desparafiscalizan e ingresan al patrimonio privado de ésta entidad, con libre disposición.⁷

Los anteriores razonamientos llevan a la Sala a concluir que, al ser la demandada una persona jurídica de derecho privado que mantiene un vínculo contractual particular con sus trabajadores, que para la administración de unos recursos destinados a fomentar el ahorro de los mismos participó con recursos que provenían de su patrimonio, claramente de índole particular, las relaciones que con base en esas actividades se trabaron reunieron un carácter estrictamente privado.

De manera que, las desaveniencias así surgidas entre la Federación como patrono y sus

trabajadores, dentro del ámbito de las relaciones laborales, se encuentran cobijadas por los parámetros que guían las relaciones entre particulares, máxime si las mismas provienen de la autorización otorgada por la Federación al Comité Nacional de Cafeteros para adelantar la organización y reglamentación del ahorro de los trabajadores, en la forma ya señalada en los antecedentes de esta providencia (acápite I, numeral 2.), en razón a que dichas actuaciones se desarrollaron dentro del campo de la gestión administrativa ordinaria particular de la Federación.

Cabe advertir, que si bien es cierto que el derecho de petición es de vigencia inmediata (C.P., art. 85), esta especial consagración debe ser entendida frente a las autoridades y particulares que presten un servicio público o actividades similares, y no en relación con los particulares u organizaciones privadas en general, puesto que, con respecto a ellos, el legislador tiene una potestad discrecional para reglamentar su ejercicio, a fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas, de cuya facultad no se ha hecho uso integral hasta el momento por el mismo. Por consiguiente, la Sala no vislumbra la configuración de la violación del derecho de petición invocado en la demanda de tutela, que haga viable el amparo constitucional solicitado.

De otra parte, en cuanto al desconocimiento del derecho de información en forma paralela y coetánea con el de petición, que los actores señalan en razón a la falta de respuesta de las peticiones elevadas ante la Federación por el manejo del Fondo 5o. de Bienestar Social, la Sala estima que no se produjo, por cuanto el acto de requerir dicha información y esperar su respuesta forma parte de la esencia del mismo derecho de petición, en forma tal que su efectividad y alcances dependen de la procedibilidad de éste frente a las autoridades y los particulares, en los términos legalmente autorizados, y que como se ha analizado no resulta procedente.

Así mismo, en lo que atañe a un posible estado de subordinación entre los demandantes y la demandada, puesto de presente por los actores, se obtiene que dicha circunstancia no da lugar a la procedencia de la acción de tutela, toda vez que para la definición de la controversia suscitada entre las partes, existe otro medio de defensa judicial eficaz que asegura la vigencia y protección de sus intereses y derechos en igualdad de condiciones, como se verá en seguida.

En efecto, con base en el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, que impide la procedencia de la misma cuando en el ordenamiento jurídico existen otros medios idóneos de defensa judicial para la salvaguardia de los derechos fundamentales, como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte, es preciso tener en cuenta que si la titularidad de la pretensión, en el caso particular, es allegar documentos y pruebas necesarios para hacerlos valer en el trámite de controversias laborales entre los trabajadores y la accionada, el competente para su definición es la justicia del trabajo.

En cambio, si con dicha pretensión se persigue obtener el estado patrimonial de la mencionada Caja-Fondo y precisar los aportes efectuados por los trabajadores y por la empresa, al igual que los descuentos hechos a los trabajadores y la eventual situación pensional de los mismos, al momento en que se liquidó en 1.993 y de conformidad con lo convenido en el LII Congreso Nacional de Cafeteros, como lo señalaron los jueces de instancia, para ello existe otro medio judicial que permite en forma eficaz obtener los resultados buscados en defensa del patrimonio de los trabajadores, por la gestión del citado programa de ahorro.

Así pues, acertadamente la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia señaló que dicho medio judicial lo constituye el proceso abreviado de rendición de cuentas, regulado en el Código de Procedimiento Civil en los artículos 418 y 419, dependiendo de si la rendición es a petición del destinatario o espontánea por quien considere que debe rendir las cuentas. De manera que, como se deduce de la situación fáctica analizada, la controversia entre actores y accionada amerita el trámite del mencionado proceso, el cual se convierte en el mecanismo idóneo para obtener ante los jueces ordinarios el reconocimiento de sus derechos.

Cabe agregar, que ante la improcedencia de la acción de tutela por la vulneración del derecho de petición, tampoco resulta viable tutelar los derechos fundamentales a la información, trabajo, buen nombre y asociación sindical, invocados en la demanda en términos de conexidad con el citado derecho, por no encontrarse demostrado su quebrantamiento con la actuación de la accionada.

En consecuencia, la Sala procederá en la parte resolutive de este fallo a confirmar las decisiones de tutela proferidas por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de

Santafé de Bogotá y por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, por encontrarlas ajustadas al ordenamiento constitucional vigente y a la doctrina constitucional sentada por esta Corporación sobre esta materia.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR las sentencias de tutela proferidas por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, el día 18 de septiembre de 1.997, y por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, el día 17 de octubre de 1.997.

Segundo.- LIBRESE por Secretaría comunicación a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, con el objeto de que se surta la notificación de esta providencia, según lo dispuesto por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 BARBAGELETA, Anibal L. . Derechos Fundamentales. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

2 Corte Constitucional. Sentencia No. T-172 de 4 de mayo de 1993. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

3 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 14 de octubre de 1.970, M.P. Dr. José Gabriel de la Vega. Consultar además la Sentencia del 20 de Octubre de 1.977, M. P. Dr. Hernando Tapias Rocha.

4 Sentencia C-308 del 7 de julio de 1.994, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

5 Ver las Sentencias del 10 de noviembre de 1.977 de la Corte Suprema de Justicia, M.P. Dr. Guillermo González Charry, C-308/94, antes citada y la C-449 del 9 de julio de 1.992, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

6 Ver la Sentencia C-308 del 7 de julio de 1.994, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell, ya citada.

7 Decreto 2025 del 6 de noviembre de 1.996, artículo 9o., párrafo 2o.