

T-272-93

Sentencia No. T-272/93

ACCION DE TUTELA-Indefensión

El estado de indefensión acaece o se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción u omisión del particular, sea esta persona jurídica o su representante, 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 fundamental; estado de indefensión que se debe deducir, mediante el examen por el juez de la tutela, de los hechos y circunstancias que rodean el caso concreto.

SANCION DISCIPLINARIA/PRESUNCION DE INOCENCIA/DEBIDO PROCESO

La prueba de una infracción, cuando se trata de aplicar medidas disciplinarias bien de alcance administrativo o de orden particular, no supone desplazar al sujeto pasivo la obligación de probar su inocencia, porque esa tendencia contradice una regla básica del régimen punitivo que es la presunción de inocencia, reconocida es nuestro ordenamiento constitucional; y aplicable en los casos en que los particulares ejercen el poder disciplinario. Se desconoció la presunción de inocencia, se impuso la medida más grave dentro del repertorio disciplinario sin establecer la culpabilidad del sancionado y se desconocieron las reglas fundamentales del debido proceso.

REF:

EXPEDIENTE No. T-8302

ACTOR :

DIEGO ALEJANDRO LOZANO GOMEZ.

TEMA:

Procedencia de la acción de tutela contra particulares cuando al violar sus propios reglamentos, se desconoce el derecho de defensa y el debido proceso

PROCEDENCIA :

JUZGADO PRIMERO PROMISCOU DE FAMILIA DE CUCUTA

MAGISTRADO PONENTE

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., Julio quince de mil novecientos noventa y tres (1993)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa la sentencia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Cúcuta, dentro del proceso de tutela propuesto por el señor Diego Alejandro Lozano Gómez, contra una decisión de la Cruz Roja Colombiana -Seccional de Norte de Santander- mediante la cual lo "separó absolutamente" de dicha organización.

I. ANTECEDENTES

1. Los hechos y las pruebas.

A.- Hechos:

"El menor DIEGO ALEJANDRO LOZANO GOMEZ se graduó el 24 de noviembre de 1990 como cadete voluntario juvenil de la Cruz Roja, fecha desde la cual trabajó "incansablemente" -al decir del actor- con amor, responsabilidad, dándole todo lo que podía dar a la institución y a las personas que requerían nuestros servicios, en un año, ocho meses y veintiseis días..."

- Mediante resolución No. 005 del 19 de agosto de 1992, el Comité Departamental de la Cruz Roja seccional Norte de Santander, decidió "separar absolutamente de la Cruz Roja" a seis de sus miembros, entre ellos al actor Lozano Gómez.

- La única explicación de la medida está contenida en una vaga y lacónica afirmación, según la cual, las personas referidas "han cometido faltas y acciones que lesionan el buen funcionamiento de la agrupación de juventud y de la institución", según resulta de un informe presentado por la Comisión del Voluntariado.

- La decisión fue recurrida en reposición por los afectados y confirmada mediante resolución No. 006 del 31 de agosto de 1992.

- Al decir del actor, el fundamento de la medida disciplinaria fue el hecho de "...haberse encontrado un cuadro denominado Juventud Diez Años el cual contenía una fotografía de los voluntarios que en ese momento se desempeñaban como juveniles, entre ellos la compañera Claudia Murcia y quien se desempeñaba como directora encargada de juvenil, resulta ... que la fotografía en la parte del rostro de la mencionada compañera fue averiada...." (Expediente, Fl. 2).

- Aún cuando no se estableció con precisión la ocurrencia de los hechos -advierte el actor- la investigación dió por sentado que lo fue el 23 de Julio, oportunidad en que el petente, junto con diez compañeros más, acudieron a las instalaciones de la Cruz Roja con el fin de prestar servicios.

Afirma el actor, "... se nos cita el 29 del mismo mes y año - continúa la exposición para darnos a conocer lo sucedido pero no a los 11 juveniles que registraron sus firmas en el libro del control, sino únicamente a los compañeros JORGE RAMIREZ, JHON JAIRO JAIMES, LUIS CARLOS PACHECO, JAVIER VARGAS, GUILLERMO DE LOS RIOS Y DIEGO ALEJANDRO LOZANO GOMEZ, informándonos y utilizando como medio de presión la amenaza de pasar ese caso a la Comisión de Voluntariado sino le dábamos el nombre del autor del daño causado. Cada uno de nosotros manifestamos nuestra razón por la cual visitamos ese día la Cruz Roja y a la vez le dijimos no conocer el autor o autores de tal daño"(Expediente fl. 3).

"...el día en mención hubo compañeros juveniles que visitaron el Puesto de Socorro de la Cruz Roja y no se registraron en el libro de control como la compañera Natalia Gil y no fueron llamados ni implicados en el hecho, también a la oficina de Juventud ingresan Socorristas, Damas Grises, personal de servicio y hasta personas particulares porque siempre mantenía sus puertas abiertas" (Expediente, fl. 3).

- Advierte luego el petente que él y sus compañeros fueron citados ante la Comisión del Voluntariado, integrada por seis miembros, a rendir descargos, aunque sólo concurrieron tres de ellos, y les indagaron por el nombre del responsable del hecho, llegando inclusive a la amenaza directa, hasta el punto que el miembro de la Comisión Alberto Labarrera, en tono exaltado le manifestó al actor que "...no encubriera más al culpable, que salvara mi cabeza

y colaborara con la Institución, yo le respondí nuevamente que yo no sabía nada”

- No se levantó acta de la sesión, ni durante la actuación se citó al acudiente o representante del menor, ni se estableció particularmente en cabeza de los citados a descargos, la responsabilidad del hecho “que lesionan el buen nombre el buen funcionamiento de la agrupación de Juventud y de la Institución”, y no obstante estar vinculados 11 voluntarios, únicamente se expulsó a seis de ellos.

B. Pruebas:

El petente acompañó a su demanda fotocopias de las resoluciones por medio de las cuales se le impuso la sanción y se confirmó tal decisión, al resolver la reposición interpuesta, así como la constancia sobre las horas de trabajo como voluntario en la Cruz Roja.

- El Juzgado del conocimiento ordenó la práctica de numerosos testimonios requeridos por el actor, así como la remisión por la Cruz Roja de copia de toda la actuación disciplinaria surtida en el caso sub-lite.

2. Derechos presuntamente vulnerados.

Considera el accionante que la decisión de la Cruz Roja, Seccional Santander, vulnera sus derechos al buen nombre (art. 15 C.P.), a la honra (art. 21 C.P.), al debido proceso, a la presunción de inocencia (art. 29 C.P.), a la protección y formación integral del adolescente (art. 45 C.P), al ser separado en forma definitiva de la Institución.

3. Fallo de instancia.

En sentencia del 31 de Diciembre de 1992, el juzgado Primero Promiscuo de Familia de Cúcuta decidió desfavorablemente las pretensiones del menor Diego Alejandro Lozano Gómez, con el criterio de que no se dan las exigencias del numeral 4o. del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, que permite la tutela contra los actos u omisiones de los particulares. Según la norma en cita, la tutela es viable, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con la respectiva organización privada, que en el caso sub-exámine no se presenta, pues “...el concepto de subordinación es de carácter laboral y

corresponde a la situación que se da entre el patrono y el trabajador, el patrono impone obligación y el trabajador obedece y retribuye con su trabajo y del cual se beneficia el patrono, y es así como en este caso no se puede asimilar a patrono ni al presidente ni a los directivos de la Cruz Roja, por cuanto ni ellos se benefician con la labor de los voluntarios, por cuanto su nombre lo indica, voluntariamente trabajan en beneficio de la comunidad, y la junta directiva dentro de instituciones como esas, su finalidad es la organización" (fl. 97).

Al argumento anterior, la providencia añade este otro:

"De otra parte se observa que dentro de los pasos contemplados por el reglamento interno de esa institución, si se siguió un procedimiento que concluyó con la sanción de separar a los implicados, los cuales tuvieron la oportunidad de interponer el recurso de reposición contra esta entidad. Lo que corresponde a la acción de tutela es precisamente saber si se ha seguido objetivamente un procedimiento y si así ha ocurrido se debe considerar que el trámite fue legal, las consideraciones subjetivas del que interpuso la acción de tutela de que la sanción fue muy drástica, son completamente ajenas a los fines que persigue la acción de tutela" (fl.98).

4. Intervención del Defensor del Pueblo.

El Defensor del Pueblo, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 33 del decreto 2591/91, solicitó a la Sala de Selección de la Corte, admitir para su revisión el presente negocio, excluído en principio mediante auto del 12 de febrero del año en curso, por considerar que el menor Diego Alejandro Lozano, "...fue sancionado dentro de un procedimiento que no se ajustó a los principios superiores (constitucionales y legales) que deben gobernar todo proceso que culmine en afectación de un derecho individual. Tratándose de un menor de edad, debió existir un mayor celo en la aplicación de las garantías procesales, aplicables también a los procedimientos no penales, según las previsiones del decreto 2737 de 1989 (Código del Menor)".

Por auto del 12 de marzo de 1993, La Sala de Decisión No. 1, dispuso admitir para revisión el negocio de la referencia, y se solicitó su devolución por cuanto el expediente había sido enviado al Juzgado de Familia de Cúcuta.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer del grado de revisión de la sentencia del Juzgado del conocimiento, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto-ley 2591 de 1991.

2. Viabilidad de la tutela frente a los particulares.

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la tutela como un instrumento de protección general a disposición de toda persona contra la violación real o virtual de sus derechos fundamentales, mediante las acciones u omisiones de cualquier autoridad pública. Por eso la medida no está condicionada más que a la naturaleza del derecho cuyo amparo se persigue y a la posibilidad de que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

No ocurre lo mismo tratándose de la tutela contra particulares. En este caso, la acción no es admisible ante cualquier conducta del particular, sino frente aquella que agravia a una persona en cualquiera de estas tres situaciones: a) cuando el sujeto pasivo está encargado de la prestación de un servicio público, b) cuando se afecta grave y directamente el interés colectivo y, c) cuando la violación ocurre porque el solicitante se encuentra en estado de subordinación o indefensión (inciso final art. 86 C.P.).

La Carta confió a la ley el encargo de desarrollar las situaciones, bajo las cuales opera la tutela frente a particulares, como en efecto lo hizo el artículo 42 del decreto 2591 de 1991, al señalar nueve casos.

3. El estado de subordinación o de indefensión de una persona frente a una organización privada.

Justamente el numeral 4o. del artículo 42 del mencionado decreto, desarrolló la tutela en el último de los tres supuestos de la norma constitucional, y en tal caso procede la acción, “cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controle 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”.

De la norma transcrita se deduce que la tutela es viable cuando:

1. El sujeto pasivo de la acción es una “organización privada”, o quien la controle administrativamente o simplemente la persona que se beneficie de la situación que dió lugar a la violación del derecho del actor.
2. Entre los sujetos de la acción (solicitante y sujeto pasivo), existe una relación que los une, jurídica (subordinación) o material (indefensión); la primera puede tener origen en un contrato, o en un vínculo asociativo (profesional, gremial, cultural, con fines de solidaridad, etc.).
3. Por su posición dentro de la relación, el afectado se encuentre en condiciones de subordinación o indefensión.

En toda relación jurídica surgen para quienes la integran unos derechos, así como unas obligaciones, que en el fondo configuran el objeto de esa relación, pero cuyo cumplimiento no constituye, por sí mismo, prueba de subordinación de una parte con relación a la otra. Todo contrato supone una serie de obligaciones recíprocas, pero eso dista mucho de significar que siempre se presente una relación de dependencia o subordinación, salvo, vgr., cuando se está en presencia del contrato de trabajo.

La subordinación es la expresión del vínculo jurídico de dependencia de una persona con respecto a otra, en virtud del cual, el sujeto pasivo está obligado a recibir y a acatar las órdenes impartidas por quien ocupa la posición dominante en la respectiva relación.

Entendida así la noción, resulta claro el hecho de que no sólo hay subordinación cuando media un contrato de trabajo, siendo este el caso más caracterizado de tal situación, sino también, cuando quiera que resulte una relación de dependencia con efectos en derecho, porque ni la Constitución ni la ley limitan la procedencia de la tutela exclusivamente a la vigencia de una relación laboral.

Ha expresado esta Sala de Revisión que “el estado de indefensión acaece o se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción u omisión del particular, sea esta persona jurídica o su representante, 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 fundamental; estado de indefensión que se debe deducir, mediante el examen por el juez de la tutela, de los hechos y circunstancias que rodean el caso concreto”¹. Podrá decirse, entonces, que una persona está en indefensión en relación con una organización privada, cuando ésta neutraliza las posibilidades de defensa de aquélla, limitándole sin razón los medios para reaccionar en defensa de sus intereses.

4. Regulación de la actividad privada.

En los estados democráticos, se reconoce constitucionalmente como derecho fundamental de la persona el derecho a su libertad. (C.P., art.28)

Pero para que sea posible la convivencia social, es necesario la formulación de normas destinadas, no sólo a regular la conducta pública, sino, por supuesto, la conducta privada, delimitando sus derechos, sus obligaciones y los límites en general de su actividad. Esta función normativa, por principio, le corresponde al legislador.

Pero, además, el Estado realiza también, ciertas funciones dirigidas a conseguir el cumplimiento de las reglas de conducta impuestas por las normas legales, y con tal fin cumple actividades concretas para encauzar y controlar la actividad particular, todo lo cual constituye un instrumento eficaz para lograr la convivencia social. Esta función, también por principio, le corresponde al ejecutivo, por ser una función administrativa.

Así, pues, la actividad privada, por razón de las normas y del ejercicio de las funciones de orientación y control, se cumple dentro de un concepto de libertad relativa, porque su ejercicio está condicionado muchas veces a una previa autorización, a la observancia de determinados reglamentos, a la inscripción de sus actos en los registros oficiales, etc., lo cual, como es obvio observarlo, constituye una limitación de la libertad.

Cuando el particular desconoce o vulnera los condicionamientos establecidos para el ejercicio de su actividad, su conducta resulta, unas veces ineficaz, es decir, que no genera los efectos jurídicos esperados, o inóponible, porque no produce consecuencias jurídicas frente a terceros, y en la mayoría de los casos queda sometida, como acto irregular, a las sanciones correspondientes.

5. Naturaleza jurídica de los reglamentos de la Cruz Roja de la Juventud.

Indudablemente que tales reglamentos tienen la condición de acto jurídico de derecho privado, por provenir de una entidad de carácter particular.

Teniendo en cuenta sus alcances, es decir, desde el punto de vista material, estos reglamentos son equiparable a los actos-regla, en virtud de que sus normas son de carácter general o impersonal, pues se aplican a quienes en un momento dado se colocan dentro de las situaciones previstas en éllas.

Pues bien, las personas que sean admitidas como miembros de la entidad quedan, por ese hecho, sometidas a las previsiones del reglamento.

Ahora, el reglamento referido tiene un efecto normativo por cuanto regula , tanto la conducta de la Cruz Roja que lo expidió, como también la de los destinatarios del mismo. Por lo mismo, con el reglamento la entidad se autoregula o se autocontrola, hasta el punto que su gestión futura no queda al arbitrio de su simple discrecionalidad.

Considera esta Sala de Revisión, que el aludido reglamento es de obligatorio cumplimiento por la entidad, en atención al principio del derecho romano de origen pretoriano, según el cual, “estás obligado por la ley que hicistes”

6. El caso en estudio.

En el caso en análisis la acción de tutela se dirigió contra la seccional de la Cruz Roja en el Departamento del Norte de Santander, entidad privada, oficialmente reconocida y adscrita al Ministerio de Educación para fines de su control, conforme a su reglamento (Capítulo 1o., art. 1o.)

- De acuerdo con los referidos reglamentos, toda la actividad de un voluntario juvenil está sometida a unos condicionamientos que evidencian las relaciones de subordinación en que se desempeña, lo cual se deduce del hecho de que deba cumplir disposiciones de sus superiores, realizar determinadas tareas que se le imponen, someterse a una disciplina que regula casi al detalle su conducta, tanto frente al organismo como frente a los terceros, y, sobre todo, que lo somete a eventuales sanciones por incumplir sus deberes o incurrir en prohibiciones.

El Juzgado del conocimiento se equivocó al suponer que la subordinación no puede

predicarse sino dentro de una relación laboral, que surge entre el trabajador y patrono, cuando la Constitución ni la ley, como se anotó, la redujeron a estos estrechos límites.

- La situación fáctica que muestra el proceso, se puede resumir así:

Los testimonios recibidos son coincidentes con la versión de los hechos reseñadas por el actor, y de ellos se puede concluir que no se identificó al responsable o los responsables de la infracción disciplinaria.

- Formalmente no hubo cargos, ni la oportunidad de hacer los descargos, por lo menos en los términos que dispone el artículo 29 del reglamento de la Cruz Roja de la Juventud Colombiana, según el cual, “en la citación del voluntario deberá fijarse un plazo, según el caso, no menor de tres (3) ni mayor de ocho (8) días calendario para presentar sus descargos.

En el acta No. 17 del 5 de agosto de 1992, se hace tan sólo referencia a que existieron tales cargos y descargos, pero como un hecho cumplido. Ni siquiera en este documento se indica la fecha en que ocurrieron los hechos, que la denunciante Claudia Murcia califica como “una serie de impertinencias” (fl. 67), y que consistieron en desprender de una cartelera unas circulares y dañar la fotografía de la misma denunciante que aparecía en un mosaico.

- Es significativa la forma particular como se descartó la sanción a unos implicados y se sancionaron a los restantes, lo cual muestra a las claras la forma irregular como se manejó la actuación disciplinaria. Dice, en lo pertinente el acta en cuestión:

“el 31 de Julio de 1992, fueron citados los once voluntarios a descargos con base en el artículo 29 del Reglamento de Juventud. Cada uno fue oído y tuvo la oportunidad de conocer los cargos imputados. El resultado que arrojó las conversaciones (sic) con los voluntarios fue el siguiente:

“a. Jackson Acevedo, Julio Mario Rey, Olga Lucía Ortiz, Raul Castellanos, Claudia Murcia. No tienen implicaciones en los hechos de indisciplina y conducta, ya que se presentaron de una manera muy colaboradora y concientes (sic) que se debía tomar los correctivos (sic) del caso.

“b. Jorge Ramírez, Guillermo de los Ríos, Javier Vargas, Diego Lozano, Luis Carlos Pacheco, John Jairo Jaimes, se presentaron con actitud defensiva, sin ánimo de colaborar, con contradicciones sobre los hechos, y además estuvieron o llegaron acompañados hasta la entrada de la institución por un exvoluntario que fue separado de la agrupación de Juventud por haber cometido faltas graves. Así mismo los voluntarios expresaron que así tuvieran certeza que ellos fueron los que cometieron las faltas el Comité Departamental no podía actuar en contra de ellos...”

La prueba de una infracción, cuando se trata de aplicar medidas disciplinarias bien de alcance administrativo o de orden particular, no supone desplazar al sujeto pasivo la obligación de probar su inocencia, porque esa tendencia contradice una regla básica del régimen punitivo que es justamente la presunción de inocencia, reconocida es nuestro ordenamiento constitucional (art. 29., inciso 4o.); y aplicable, sin lugar a dudas, en los casos en que los particulares ejercen el poder disciplinario.

Al igual que el anterior, se desconocieron, en el caso en estudio, los derechos a la defensa y al debido proceso, que por ser fundamentales, deben observarse, sin restricciones, dentro de la actividad disciplinaria privada. Como se advirtió, no se escucharon formalmente en descargos a los implicados, se dejaron de estimar los buenos antecedentes de los jóvenes sancionados, y se les impuso una sanción evidentemente desproporcionada, la cual, por ser extrema, debía fundarse en la comisión de hechos muy graves.

Todas estas violaciones de los derechos del actor con ocasión de los trámites disciplinarios que llevó a cabo la Seccional de la Cruz Roja, los pasó desapercibidos el juzgado del conocimiento, sobre todo el que hace relación a la medida de la expulsión sin que se hubiera establecido, mediante prueba irrefutable, la culpabilidad de Diego Alejandro Lozano Gómez en la coautoría de los hechos, de manera que la medida se apoyó únicamente en una sospecha que se infirió en razón de que el actor y sus compañeros, “se presentaron con actitud defensiva, sin ánimo de colaborar, con contradicciones sobre los hechos, y además estuvieron o llegaron acompañados hasta la entrada de la institución por un exvoluntario que fue separado de la agrupación de Juventud por haber cometido faltas graves”.

Es claro que la medida punitiva desconoció los propios reglamentos de la Cruz Roja, porque según estos, “la sanción de expulsión se aplicará a aquellos voluntarios que hayan cometido

faltas graves" (art.27, parágrafo 3o.), e infrigió, además, los principios generales que informan el régimen disciplinario.

Es curioso encontrar que en esta ocasión, los directivos de la Seccional de la Cruz Roja que impusieron la sanción al actor, se olvidaron de los grandes principios que orientan los cometidos de la Institución y decidieron aplicar criterios que riñen con la imparcialidad, la justicia, la formación integral del adolescente, la presunción de inocencia, etc., es decir, con todos o casi todos los postulados que identifican y enaltecen la vida y la actividad de ese organismo.

Por eso, no cabe duda que se deben tutelar los derechos reclamados por el actor, con el fin de evitar que se consagre una injusticia y que se mantenga la conducta de la seccional de la Cruz Roja, como una prueba de esa injusticia.

Si bien la Corte no utiliza, en casos como el analizado, como medida ordinaria, el mecanismo excepcional de tutelar los derechos mediante el reintegro del demandante, a la institución que interviene como parte pasiva de la acción, estudiada la presente situación, resulta oportuno disponerlo porque concurren elementos de valoración que lo hacen particularmente necesario, ya que, como se ha visto, se desconoció la presunción de inocencia, se impuso la medida más grave dentro del repertorio disciplinario sin establecer la culpabilidad del sancionado y, por supuesto, se desconocieron las reglas fundamentales del debido proceso.

III. DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la ley,

IV. RESUELVE

PRIMERO. Revocar la sentencia de fecha treinta y uno (31) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992) proferida por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Cúcuta mediante la cual se negó la tutela de los derechos invocados por el demandante Diego Alejandro Lozano Gómez.

SEGUNDO. Conceder la tutela de los derechos al buen nombre, honra y debido proceso, vulnerados con la decisión de la Cruz Roja, Seccional Norte de Santander y disponer que se

reintegre al actor como cadete voluntario juvenil de dicha institución

TERCERO. Comunicar la presente decisión al Juzgado del conocimiento para que se notifique a las partes, y adopte las medidas necesarias a efecto de adecuar su fallo a lo dispuesto por esta Corporación, según los términos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia Corte Constitucional No. T-161/93.