Sentencia T-497/00

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Naturaleza jurídica

RECURSOS PARAFISCALES-Naturaleza/FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Funciones públicas

SERVICIOS ESTATALES-Atención/DESCENTRALIZACION POR COLABORACION-Alcance

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Vínculo contractual

INDEFENSION-Alcance

SUBORDINACION-Alcance

SUBORDINACION-Inexistencia de relación laboral con parte demandada

En el caso que nos ocupa, es claro que frente a la situación que expone el actor, no se configura subordinación de su parte con respecto al Gerente General de la Federación, precisamente porque no existe dependencia suya ni vínculo alguno entre uno y otro. En consecuencia, no se conforman ninguno de los elementos para alegar ese requisito.

DERECHO AL TRABAJO-Vulneración en el caso de actividades privadas

En lo concerniente al derecho al trabajo, necesario es concluir, que para que se predique su vulneración en el caso de actividades privadas, es imperiosa la existencia de un vínculo jurídico definitivo que consolide los derechos y obligaciones de las partes y haga efectivo el surgimiento de una responsabilidad recíproca entre trabajador y patrono. En efecto, como bien lo señaló el Tribunal en su oportunidad, – y lo ha reiterado esta Corporación -, el derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Carta no llega hasta el extremo de tutelar la aspiración de acceder a un empleo público o privado, pues ello desbordaría el legítimo alcance de su concepción y el marco de las demás libertades y garantías consagrada en el estatuto fundamental, más aún cuando dentro del ejercicio de la actividad privada no se han verificado en su totalidad los vínculos que le permiten al ente acusado y al actor, bajo supuesto de libertad contractual, establecer las condiciones definitivas y recíprocas para el ejercicio de las obligaciones laborales.

DERECHO AL TRABAJO-Imprecisión del acto de nominación/DERECHO AL TRABAJO-Inexistencia de vínculo laboral

El requisito fundamental para que se dé la vinculación laboral de un Director Ejecutivo de Comité Departamental a la Federación, como el mismo demandante lo analiza, es precisamente que el "acto de nominación", o la decisión de selección exista, y que en virtud de ella se proceda a la vinculación de la persona designada. El problema en este caso es que la decisión de nominación del actor no es clara y precisa como él lo pretende hacer ver. En efecto, la razón de ser de las actas y la necesidad de conservarlas, es precisamente la de garantizar que exista un documento, cuyo contenido responda a las decisiones que se toman por los cuerpos colegiados o las juntas, de manera tal que el ejecutante o ejecutantes de las decisiones puedan sin asomo de dudas, acatar con precisión las obligaciones que de ellas se han generado. Sorprendentemente en este caso, todos los miembros del Comité Departamental que en su momento aparentemente tomaron posiciones en la discusión, coinciden en que el acta de nominación es imprecisa, e incluso llegan a afirmar que esa imprecisión no puede llevar al traste con la designación. Laboralmente ante la inexistencia de vínculo expedito, o puede predicarse una violación al derecho al trabajo como lo alega el actor, y pretender su protección y su incorporación laboral, por vía constitucional.

GERENTES-Funciones estatutarias

Los gerentes, tienen, – entre sus muchas otras funciones estatutarias -, el deber de ejecutar decisiones que toman otros organismos, acorde con el organigrama de la institución que representan. Así, la ejecución implica cumplimiento de tales mandatos, de conformidad con lo consignado en las actas. Pero, puede un gerente ser censurado por no cumplir un "presunto" mandato que ni siquiera el ente generador tiene claro? Puede el gerente válidamente usurpar la competencia de otro ente de la Federación y en medio de un conflicto al interior del órgano generador, entrar a definir la situación jurídica? Para la Corte la respuesta es negativa, tal y como lo entiende el actor, precisamente porque ello sí implicaría la violación de sus funciones estatutarias.

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO POR ENTIDAD PARTICULAR-Alcance

No puede predicarse de forma alguna una violación al debido proceso del actor como lo estima el Tribunal, teniendo en cuenta que en este caso no existe un proceso sancionatorio

en su contra que lo prive del acceso a derecho alguno, ni un claro procedimiento estipulado que se haya pretermitido para el acceso al cargo de Director Ejecutivo, diferente claro está a la elección que debe realizar el Comité Departamental.

Referencia: expediente T-248637

Accionante: Germán Rocha Rozo

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., cuatro (4) de mayo de dos mil (2000).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro de la acción de tutela Nº 248637 promovida por el señor Germán Rocha Rozo, contra la Federación Nacional de Cafeteros.

ANTECEDENTES

1. Hechos

El señor Germán Rocha Rozo presentó acción de tutela en contra del ciudadano Jorge Cárdenas Gutiérrez, Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros, porque considera que mediante actos perturbadores de sus derechos fundamentales, el mencionado ciudadano ha impedido su legítimo ejercicio y acceso al cargo de Director Ejecutivo del Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca, para el que fue debidamente nombrado. Estima en consecuencia, vulnerados con las acciones u omisiones del accionado, sus derechos fundamentales al trabajo, a la dignidad humana, a la igualdad real y efectiva y al desempeño en las funciones públicas.

Para expresar los motivos que dan lugar a las afirmaciones anteriores, el actor pone de presente los siguientes hechos:

a) Mediante comunicación del 3 de febrero de 1999, el Presidente de la Junta Directiva del Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca, Dr. Ulpiano Rojas García, invitó al accionante a formar parte de un proceso de selección para proveer el cargo de Director Ejecutivo de dicho Comité. En el proceso de selección, participaron cinco candidatos; sin embargo, según indica el actor, él fue quien resultó elegido de conformidad con la decisión tomada por la Junta Directiva del Comité, el 30 de Marzo de 1999.

b) Así, el 13 de abril de 1999 el Presidente del Comité Departamental de Cafeteros, notificó al accionante de su elección, e informó igualmente de ello al Director Ejecutivo (E),Dr. Carlos Alberto Saldías, y a los Gerentes General y Administrativo de la Federación Nacional de Cafeteros, a fin de solicitarles la colaboración necesaria para el empalme y la entrega del cargo, al funcionario seleccionado.

c) El 14 de abril de 1999, el actor dirigió un oficio al Presidente del Comité Departamental de Cafeteros, mediante el cual aceptó su designación, en el entendido de haber sido elegido democráticamente por la autoridad competente, haber sido notificado en legal forma y no necesitar convalidación alguna en su nombramiento por otras instancias de la Federación.

d) El día 16 de abril del mismo año, el actor compareció en compañía del Presidente del Comité Departamental de Cafeteros, en las oficinas del Gerente Administrativo de la Federación, Dr. Emilio Echeverri, para iniciar las labores objeto de su nombramiento. Sin embargo, no pudo adelantar su gestión, porque el señor Echeverri le manifestó que para el ejercicio del cargo requería del otorgamiento de poderes, y que la Federación no estaba en disposición de otorgárselos, hasta tanto no se sometiera su designación a la aprobación de otras instancias de la Federación.

e) Teniendo en cuenta que durante la semana siguiente no recibió información alguna sobre su situación, el 27 de abril el demandante se presentó en las oficinas de la Federación Nacional de Cafeteros y se puso a las ordenes de los miembros del Comité seleccionador. También, visitó al Director Ejecutivo (E), Dr. Carlos Alberto Saldías, quien le manifestó que él seguiría al frente de la Dirección Ejecutiva hasta tanto no recibiera otras instrucciones por parte de las autoridades de la Federación.

f) El día 28 de Abril de 1999, en vista de estas circunstancias, el demandante presentó una carta al Dr. Jorge Cárdenas Gutiérrez, informándole de su situación y solicitándole que le fueran expedidos los poderes correspondientes para ejercer el cargo, acorde con la designación realizada por el Comité Departamental de Cafeteros. A esta carta, el Dr. Cárdenas Gutiérrez respondió, que para su designación no se había configurado la mayoría necesaria establecida en los estatutos y que por consiguiente no se le podían dar los poderes correspondientes. En esa misma fecha, el Dr. Cárdenas Gutiérrez también envió una comunicación al Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca expresando que el señor Germán Rocha no contaba con el respaldo necesario para el desempeño del cargo y que apelaba "al espíritu gremial y a la responsabilidad que como dirigentes cafeteros les corresponde", para buscar un director que cuente con un adecuado respaldo. Que aunque reconocía que al Comité era a quien le competía tomar la decisión, el Director Ejecutivo Encargado, Dr. Carlos Alberto Saldías, seguiría desempeñándose en su cargo, como lo venía haciendo hasta el momento, hasta que el Comité tomara una decisión.

g) Para el demandante, resultan contrarias a sus derechos fundamentales las anteriores determinaciones tomadas por el Gerente General de la Federación, pues el señor Cárdenas Gutiérrez a su juicio, se abrogó facultades de juez que no le competen, – al cuestionar la validez del acto administrativo producido por el Comité Departamental por mayoría de votos, en el que se realizó su nombramiento-, y desvirtuó sus funciones estatutarias como Gerente, al señalar la permanencia del Director Ejecutivo (E) y desconocer unilateralmente las decisiones producidas en el seno del Comité Departamental.

Además, considera que los estatutos de la Federación, en ninguna parte señalan que las decisiones del Comité Departamental respecto de la designación del Director Ejecutivo, requieran algún tipo de revisión, aprobación o convalidación como lo ha pretendido hacer la Federación, intentando por ejemplo, que el Comité Ejecutivo o el Tribunal de Garantías realicen dicha convalidación. Más aún, en su opinión, la cláusula décimo novena del Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café prohibe a los empleados de la Federación en los niveles Directivo, Asesor o Ejecutivo, coartar con cualquier clase de influencia o presión, la libertad de opinión o de sufragio de los empleados a su cargo. Por consiguiente, si esto se predica de los subalternos, con mayor razón de los miembros de los Comités Departamentales, elegidos popularmente por los cafeteros federados, quienes no están subordinados al Gerente General ni al Gerente Administrativo. Por lo tanto, tales autoridades

administrativas, no pueden sustraerse al cumplimiento de las decisiones adoptadas dentro del seno de la estructura democrática, porque limitarían indebidamente la autonomía celular de los Comités locales otorgada por la Carta (art. 39), la Ley 188 de 1995 y los Estatutos Gremiales. Considera que la interpretación del acta no le corresponde ni al juez de tutela ni al Gerente General, sino al Comité Departamental, que la realizó según indica en la sesión del 12 de abril de 1999.

Así las cosas, solicita el actor que en su caso, como la Federación se asimila a una entidad estatal y tiene sus características, se ordene que se cumpla la voluntad mayoritaria de los miembros del Comité, se le otorguen los poderes necesarios para ejercer su cargo en debida forma y, cesen las actitudes hostiles en su contra, ya que con ellas se ha lesionado su derecho al buen nombre entre los cafeteros de su departamento y su región, quienes se preguntan porqué después de dos meses de haber sido nombrado no se le ha permitido ocupar su cargo. Señala además que ha declinado ofertas laborales y dejado de desarrollar actividades, a fin de no generar inhabilidades ni incompatibilidades. Indica que esta situación le ha generado un perjuicio irremediable, porque se le ha negado su derecho al trabajo y se he atentado contra su prestigio profesional y su dignidad humana, razón por la cual, solicita protección constitucional.

2. Pruebas

Dentro de las pruebas que acompañan la acción de tutela y aquellas que se encuentran en el expediente, reposan las siguientes:

b) Copia del Acta No 11, de marzo 30 de 1999, con base en la que el actor alega su nombramiento al cargo de Director Ejecutivo. En lo concerniente a ese aspecto, el Acta reza lo siguiente:

" (...) 9. Nombramiento Director Ejecutivo Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca.

El señor Presidente invita a retomar el análisis y estudio de este tema que ha venido ocupando la atención de la Junta Directiva, bajo el postulado de que lo que debe animar la

toma de decisión ha de ser el bien común y lo mejor para el departamento.

Haciendo uso de la palabra el señor Luis Jorge Caldas Triana, manifiesta que lo mejor es llegara una decisión por consenso y no por votación y acto seguido propone el nombre del doctor Germán Rocha Rozo, como candidato para el cargo de Director Ejecutivo del Comité departamental de Cafeteros de Cundinamarca.

El doctor Javier Bohórquez Bohórquez, invita a los presentes a que den a conocer su pensamiento y si hay algún cambio de criterio con respecto a las posiciones asumidas en las anteriores votaciones. Como ninguno de los miembros anuncia una nueva posición, deduce el doctor Javier Bohórquez Bohórquez, que persiste la paridad en la votación, o sea, tres (3) votos por el doctor Carlos A. Saldías Barreneche y tres (3) votos por el doctor Germán Rocha Rozo.

Interviene el señor Presidente para indicar que en los estatutos y las leyes otorgan al Comité Departamental el derecho a decidir en relación con el nombramiento del Director Ejecutivo y que se debe actuar en consecuencia, por lo que se somete a votación de una manera formal los dos (2) nombres propuestos, con los siguientes resultados:

* Los señores Luis Jorge Caladas Triana, Ismael E. Peña Galvis y Ulpiano Rojas García, votan a favor del doctor Germán Rocha Rozo.

* Los señores Javier Bohórquez Bohórquez, Juan Antonio Castilla Hernández y Ariosto Aguillón Guzmán (quien no se encontraba presente en el momento), votan a favor del doctor Carlos Alberto Saldías Barreneche.

Seguidamente el señor Presidente, lee y entrega por escrito a la Secretaría la siguiente constancia: (…)" (Constancia que corresponde a las hojas 9, 10, 11 y 12 del acta y que tiene relación con el proceso de selección, los empates entre candidatos y el último empate registrado entre los candidatos Rocha y Saldías, en la sesión previa del 23 de marzo de 1999). Continúa el acta, con el siguiente análisis:

" (…) Con base en esta constancia , el señor Presidente considera que puede hacer uso del recurso que le otorga el Parágrafo 1. Del Artículo 8º de los Estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros, en el sentido de derimir (sic) el empate, mediante un voto adicional,

para lo cual se apoya en la "Opinión Legal" solicitada por él en la fecha, 24 de marzo de 1999, al ExConsejero de Estado doctor Miguel González Rodríguez, quien emitió el concepto el día 29 de marzo del presente año, solicitud y concepto que forman parte integral de la presente acta.

Una vez leído el texto del concepto, el doctor Juan Antonio Castilla Hernández, deja constancia expresa en la presente acta, que respeta la opinión del ilustre jurista, pero no la comparte y considera además que este concepto debe ser remitido al Comité Ejecutivo y a la Oficina Jurídica de la Federación Nacional de Cafeteros, pues en su opinión, esa es la instancia a la que le compete decidir si es aplicable o no, la analogía al caso de definir el empate dentro del Seno del Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca, como se plantea para el Congreso Nacional de Cafeteros en el Capítulo IV, Artículo 8º, Parágrafo I, de los Estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros.

Agrega el doctor Javier Bohórquez Bohórquez, que este concepto del distinguido ExMagistrado, no proviene de una autoridad competente y que por lo tanto igualmente, lo respeta pero no lo comparte.

Retoma la palabra el doctor Juan Antonio Castilla Hernández, para comentar que el doctor Javier Bohórquez Bohórquez, ha sido partidario de la preferencia por un candidato Cundinamarqués, sin ejercer discriminación ni objetar candidatos oriundos de otros departamentos.

El señor Presidente finaliza la sesión, concluyendo que según su opinión, ya manifestada y respaldada por los escritos que quedan constando, el cargo de Director Ejecutivo en propiedad sería el doctor Germán Rocha Rozo. Siendo las 5:30 de la tarde, el Presidente levantó la sesión." Firma Presidente y Secretario.

c) Comunicación suscrita por el señor Ulpiano Rojas García, del 13 de abril de 1999, mediante la cual informa al actor lo siguiente:

"(…) la Junta Directiva del Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca lo designó Director Ejecutivo de dicho comité, en la sesión llevada a cabo el 30 de marzo de 1999, según consta en el acta No 11, aprobada por la Junta Directiva en sesión llevada acabo el 12 de abril de 1999.

Usted fue designado por mayoría de votos de los asistentes a la sesión del 30 de marzo de 1999, según la siguiente votación:

– Los señores Luis Jorge Caldas Triana, Ismael E Peña Galvis y Ulpiano Rojas García, votaron a favor del Doctor Germán Rocha Rozo.

– Los señores Javier Bohóruqez Bohórquez y Juan Antonio Castilla Hernández, votaron a favor del Doctor Carlos Alberto Saldías Barreneche.

– El señor Ariosto Aguillón Guzmán se retiró de la sesión antes de que la Junta tratara el punto noveno sobre nombramiento del Director Ejecutivo del Comité de Cafeteros de Cundinamarca y por tanto no votó, por no encontrarse presente al momento de la votación.

Su designación se hizo de conformidad con lo dispuesto en la Ley 188 de 1995, respecto de la elección democrática de los Directivos y con el literal d) del artículo 30 de los Estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Ruego a usted manifestar por escrito si acepta su designación (…).”

a. Copia del Acta No 13 de la Junta Directiva del Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca del 12 de abril de 1999, mediante la cual se aprueban las actas 10, 11 y 12 del mismo comité, en la que se expresan entre otros aspectos, los siguientes:

“(…) Tomó la palabra el señor Jorge Caldas y dijo que al recibir la comisión de hablar con el doctor Germán Rocha Rozo, lo hizo y recibió las siguientes impresiones, primero, no aceptó el planteamiento de ocupar una posición secundaria al lado del doctor Carlos Alberto Saldías Barreneche, pues en su manera de pensar no estaba buscando un cargo por ganarse un salario, además comentó que no quería atropellar a nadie. En segundo lugar resaltó la independencia que lo ha caracterizado y a su vez la cercanía con algunos de los miembros de la Junta, pero considera que la decisión para seleccionar Director Ejecutivo en propiedad, debe ser de unión y compartida por todos. (….) Intervino en este punto el doctor Javier Bohórquez Bohórquez para manifestar que la única persona que ha mantenido unido el Comité Departamental y lo seguirá manteniendo es el doctor Carlos Alberto Saldías Barreneche , por eso es partidario de que se le ratifique como Director Ejecutivo en

propiedad. En esta decisión lo acompañan otros dos (2) Miembros de la Junta y por lo tanto deja constancia que no aceptan el procedimiento para el nombramiento del doctor Germán Rocha Rozo, apoyados en conceptos jurídicos foráneos, ya que las instancias jurídicas del Comité están en la oficina central de la Federación (…). Tomó la palabra el señor Presidente de la Junta y dijo que según lo hasta ahora expuesto, se ha regresado al punto o, pues al doctor Saldías no se le puede proponer como la salvación de un proyecto frustrado. Agregó que al proponer al doctor Germán Rocha Rozo, como Director Ejecutivo en propiedad, no está en contra de ninguna persona. Dijo igualmente que se acoge a lo acordado el pasado 30 de marzo, que respalda la decisión ya tomada, ya que no hay posibilidad de dar marcha atrás y que no se debe seguir dando un espectáculo. (…) Intervención del doctor Ismael Enrique Peña Galvis. (…) El voto que ha dado ha sido de acuerdo con este proceso, no porque esté a favor o en contra de una persona. Agrega que sería el primero en proponer un cambio de Director Ejecutivo, de darse el caso de que el nombrado fallara. Es importante reunirse con el doctor Rocha escucharlo. (…) El doctor Jairo Eduardo López Isaza, Miembro Suplente, propone que se busque un nuevo mecanismo de selección. (…) Escuchadas las intervenciones de todos los presentes el señor Presidente al finalizar la sesión, concluye diciendo que en su concepto este tema está definido. Agregó que el día 13 de abril, oficiará al doctor Germán Rocha Rozo, la conclusión a la cual se llegó en la sesión No 11 del pasado 30 de marzo, en donde de acuerdo a la votación realizada , el doctor Rocha sería el director Ejecutivo en propiedad. ”

a. Copia de las cartas dirigidas por el Dr. Ulpiano Rojas, Presidente del Comité de Cundinamarca, al Director Ejecutivo (E), Dr. Carlos Alberto Saldías, al Dr. Jorge Cárdenas Gutiérrez y al Dr. Emilio Echeverri Mejía, Gerentes de la Federación, mediante las cuales les informa del nombramiento realizado en favor del señor Germán Rocha Rozo.

f) Copia de carta del 14 de abril de 1999, suscrita por el demandante aceptando su nombramiento como Director Ejecutivo.

g) Constancia del señor Ulpiano Rojas García, Presidente del Comité de Cundinamarca, de fecha 3 de mayo de 1999, mediante la cual levanta la sesión de ese día, y señala que habiendo sido aprobada el acta No 11, en la que se nombra al demandante como Director

Ejecutivo, el señor Saldías no es ya el competente para participar en sesión; por lo que opina que el Comité no podrá reunirse hasta que se le otorguen los poderes al demandante para ejercer el cargo.

h) Copia de una carta dirigida al Dr. Jorge Cárdenas Gutiérrez, suscrita el día 3 de mayo de 1999 por tres miembros del Comité de Cundinamarca, Juan Antonio Castilla, Jacinto Ariosto Aguillón y Javier Bohorquez, en la que indican que :

"Convinimos en esa reunión que el Comité Ejecutivo, máxima autoridad de la Federación, investido de las facultades estatutarias de interpretar el alcance de los estatutos, definiera si tal interpretación era procedente. (…) Hoy nos sorprendemos al recibir noticia de que el doctor Germán Rocha Rozo, según comunicación enviada a usted, pretende estar designado como Director Ejecutivo desde el 30 de marzo/99, atendiendo un procedimiento inaceptable, adelantado por el señor Presidente del Comité y al parecer respaldado por otros dos Miembros principales (…). Estamos convencidos de que dicho nombramiento es improcedente e inaceptable, como lo es el procedimiento que ha adelantado el Presidente de entonces, señor Ulpiano Rojas, a quien desde el 30 de abril pasado se le venció su periodo, de apelar a una interpretación de terceros, que no compartimos, para proceder a notificar el supuesto nombramiento. (…) Igualmente rechazamos el argumento de que el nombramiento se hizo mediante mayoría. En el acta de la sesión del 30 de marzo/99, claramente se expresa la situación de empate reinante (…) Por lo anterior, le rogamos a usted presentar la situación planteada al Comité Ejecutivo, para que haga la interpretación estatutaria correspondiente."

i) Memorando Dir.J.-911 de la Federación, del 3 de mayo de 1999, suscrito por el Dr. Gonzalo Suarez Castañeda, Abogado Asesor, dirigido al Dr. Emilio Echeverry Mejía, Gerente Administrativo, mediante el cual manifiesta que en la sesión del Comité del día 30 de marzo y de la lectura del acta de la fecha, lo único que se desprende es que en el seno del Comité se había presentado un empate entre dos candidatos, – circunstancia que ya había tenido lugar en una reunión anterior del Comité el 23 de marzo -; que el Presidente había manifestado su opinión de que podía emitir un voto adicional para dirimir dicho empate, aplicando por analogía el parágrafo 1º del artículo 8º de los Estatutos, basándose en un concepto jurídico de un eminente jurista particular; que dos de los miembros del Comité habían expresado su parecer contrario a ese procedimiento y habían sugerido que el asunto

se llevara al Comité Ejecutivo, por competencia estatutaria, y finalmente, que el Presidente había persistido en su opinión, aunque no se había tomado una decisión definitiva. Agrega en el memorando, que fue sorpresivo entonces, que el Presidente del Comité, señor Ulpiano Rojas García, se dirigiera por escrito tanto al señor Gerente Administrativo como al accionante, precisando que éste último había sido designado Director Ejecutivo, ya que del acta del 30 de marzo no se hizo elección alguna del Director Ejecutivo por mayoría, sino que tal y como consta en el ella, persistió el empate. Esa posición la corroboran también, tres miembros del Comité reunido. Adicionalmente, opina que el concepto del distinguido jurista en el que se apoya el Presidente, es la opinión de un tercero ajeno a la Federación y que por consiguiente no es vinculante. Por último, indica que el único órgano que puede interpretar los estatutos cuando no esté reunido el Congreso Nacional de Cafeteros, es el Comité Ejecutivo y que si bien uno de los miembros del Comité se ausentó, lo hizo con posterioridad a la votación y al empate, al punto que, fue el mismo Presidente del Comité quien buscó los mecanismos jurídicos para intentar resolver el empate.

j) Memorando Dir.J.-1175, del 3 de marzo de 1999, suscrito por la Dra. Sandra Morelli, Directora Jurídica de la Federación, mediante el cual indica que tal como consta en el acta No 11, se produjo un empate entre los dos candidatos postulados. Agrega que el Comité asumió ese empate, y que de pretenderse la nulidad de ese voto que efectivamente fue aceptado y convalidado por el Comité, el camino a seguir es solicitar su invalidación del mismo en las instancias jurisdiccionales por parte de quienes discrepan de esa posición.

k) Cartas dirigidas por el Dr. Jorge Cárdenas Gutiérrez, Gerente General de la Federación, del 7 de mayo de 1999, al actor y al Comité Departamental de Cundinamarca, en las que les expresa las razones por las cuales no le ha sido posible otorgarle los poderes que solicita el demandante, pues,

" (...) de la lectura del Acta resulta que no se ha configurado la mayoría necesaria establecida en los Estatutos para la designación del Director Ejecutivo, lo que demuestra que tampoco cuenta usted con el respaldo indispensable para el efecto. (...) pues hasta el momento dicha designación no ha tenido lugar, por lo que me es imposible proceder a adjucarle los poderes que usted solicita.(..)"

l) Carta del 10 de mayo de 1999 de los otros tres miembros del Comité Departamental de

Cundinamarca, Ulpiano Rojas García, Jorge Caldas Triana e Ismael Enrique Peña Galvis, mediante la cual le indican al Gerente General de la Federación, que la votación se hizo conforme lo señaló el Presidente del Comité en la Carta enviada al demandante, y que:

" (…) La mala redacción del Acta no puede cambiar la realidad de los hechos ni lo acontecido el 30 de marzo de 1999, en la reunión de la Junta Directiva del Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca. (…) saben que seríamos incapaces de tergiversar los hechos o de haber notificado una decisión del Comité que estuviera en desacuerdo con la realidad de lo sucedido, porque esto construiría un delito de falsedad que en ningún momento hemos cometido y que no podemos permitir que se nos endilgue, como consecuencia de una torpe redacción del Acta, que pedimos se corrigiera, y que de buena fe el Presidente aprobó y firmó, confiando en la capacidad y seriedad del Secretario."

m) Copia de carta del 10 de mayo de 1999, suscrita por el demandante y dirigida al Dr. Jorge Cárdenas Gutiérrez, en la que el actor pone de presente, porqué tiene pleno convencimiento de haber sido nombrado.

n) Carta del 18 mayo de 1999 del señor Ismael Peña Galvis, miembro del Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca, en la que señala que el acto de designación del demandante se presume válido, y que si existe controversia, ésta debe ser dirimida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30 y 132 de la Ley 446 de 1998, y los artículos 1º, 62 y 83 del Código Contencioso Administrativo.

ñ) Carta del Secretario General de la Federación, dirigida al nuevo Presidente del Comité Departamental de Cafeteros, Juan Antonio Castilla, en la que señala los resultados negativos de los mecanismos de concertación intentados al interior del Comité, y en la que indica que lo procedente es tratar de designar un nuevo Director Ejecutivo Encargado, mientras la controversia se somete a decisión arbitral.

o) Copia del artículo 43 de la ley 188 de 1995, en el que se indica que las entidades, asociaciones o agremiaciones que de acuerdo con la ley administren recursos parafiscales, deberán elegir a sus representantes y directivos por medios democráticos, incluyendo los mismos adoptados para la rama del poder legislativo.

p) Los estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y copia simple del artículo 30 de los mismos, que indica que son funciones de los Comités Departamentales, entre otras, nombrar y remover al Director Ejecutivo.

q) Copia de la Cláusula Décima Novena del Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café, en la que se indica que los empleados de la Federación en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, que desempeñen funciones relacionadas con la administración y manejo de recursos parafiscales del Fondo Nacional del Café, así como los Miembros de los Comités de Cafeteros, no podrán desarrollar actividades políticas, ni al dejar su cargo, gestionar por un año negocios en los que hubiesen intervenido.

r) Comunicación del Dr. Eduardo López Villegas, apoderado de la Federación y dirigida al juez de instancia, en la que indica entre otras cosas que: i) No se dan en este caso los supuestos para que proceda la tutela; ii) No existe violación alguna de un derecho constitucional fundamental. iii) La tutela no es el medio pertinente para desvirtuar la situación presentada. iv) No existe perjuicio irremediable, porque se trata en este caso de meras expectativas del actor y no de un hecho cierto.

s) Comunicación del doctor Germán Rocha Rozo, dirigido al juez de primera instancia en el que se controvierten punto por punto los aspectos señalados en el literal anterior.

t) Memorial enviado a la Corte Constitucional por el Dr. Jorge Arango Mejía, quien actúa como apoderado de la Federación Nacional de Cafeteros en la revisión de la tutela, mediante el cual comenta la improcedencia de la acción de tutela en este caso, la imposibilidad de que se predique existencia de violación al debido proceso en el caso de particulares, y la existencia de una certificación del Secretario General de la Federación Nacional de Cafeteros, Dr. Hernando Galindo Mayne, que indica que en el acta No 19 del Comité Ejecutivo del 22 de junio de 1999, se concluyó "que no ha habido elección del Director Ejecutivo para el Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca" y que en consecuencia, el Comité debe realizar el mencionado nombramiento.

u)Memorial enviado a la Corte Constitucional por la Dra. Sylvia Forero de Guerrero, aporderada del demandante en la revisión de tutela, mediante el cual se ratifican las consideraciones del demandante, se resumen los antecedentes de la tutela y se señala que ha sido evidente el desacato a la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Santa Fe de

Bogotá que concedió la tutela en segunda instancia.

3. Sentencias objeto de Revisión.

Conoció en primera instancia de la acción de tutela de la referencia, el Juez 35 Civil del Circuito de Bogotá, quien, mediante sentencia del 16 de julio de 1999, denegó las pretensiones del demandante. En efecto, aunque se trata de una acción de tutela contra particulares, para el fallador de instancia el actor no se encuentra ni en estado de subordinación ni de indefensión. Además, a su juicio, el actuar de la Federación en modo alguno puede ser considerado arbitrario o caprichoso, teniendo en cuenta que obedece precisamente al conflicto suscitado en el seno mismo del Comité, motivo por el cual una actitud cauta y prudente de la Federación, en modo alguno puede interpretarse como causal de violación de los hipotéticos derechos que el actor estima vulnerados.

El demandante, en consecuencia, impugnó la decisión del Juez 35 Civil del Circuito de Bogotá, y correspondió su conocimiento en segunda instancia al Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil.

El Tribunal, mediante providencia del 25 de agosto de 1999, consideró que el accionante sí se encontraba en estado de indefensión y subordinación frente al Gerente de la Federación, en tanto que no contaba con ningún instrumento judicial ante la jurisdicción para hacer efectivos los derechos que considera vulnerados. Por consiguiente, precisó que no obstante la carencia de competencia del Gerente General para interferir en los nombramientos que realice el Comité Departamental, su decisión al parecer adquirió un carácter obligatorio, pues le ha impedido al actor desempeñar el cargo de Director Ejecutivo. Ahora bien, concluye el Tribunal, que no existe vulneración del derecho al trabajo del actor, y que además resulta imposible a través de la acción de tutela concretar una relación laboral, cuyo fundamento es la libertad contractual. También señala que no hay violación a los derechos a la dignidad humana ni al derecho a la igualdad invocados por el actor. Sin embargo, finalmente advierte que lo que se produjo en este caso fue una violación al debido proceso del actor, teniendo en cuenta que cada uno de los órganos de la Federación tiene sus respectivas funciones acorde con los estatutos, y por ende el Gerente no puede ir mas allá de sus competencias. Por consiguiente, el fallo revoca la sentencia de primera instancia y concede protección al debido proceso del demandante, ordenando a la Federación Nacional

de Cafeteros, a través de su Gerente General, “continuar el proceso pertinente para definir la situación de quien fuera nombrado por el Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca, como Director Ejecutivo”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

En mérito de lo expuesto, esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y el Decreto 2591 de 1991.

De la situación jurídica presentada.

1- El demandante considera vulnerados sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al trabajo, a la igualdad real y efectiva y al desempeño de funciones públicas, por estimar que se han adelantado procedimientos por parte del Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros en su contra, tendientes a impedir que asuma el cargo de Director Ejecutivo para el que fue nombrado. Fundamenta tal nombramiento, con varias actas del Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca y con las comunicaciones que le dirigió el Presidente del Comité, informándole de su nombramiento. Considera en consecuencia, que la tutela es procedente en este caso, ya que se encuentra en estado de subordinación e indefensión, ante la negativa del Gerente General de otorgarle los poderes que requiere para ejercer su función, y que se le ha generado un perjuicio grave en la medida en que su buen nombre se encuentra comprometido ante la comunidad de cafeteros de su departamento. Por consiguiente solicita que se le otorguen los poderes que le corresponden, que se le vincule a la Federación y que en consecuencia, se le permita asumir el cargo para el cual fue nombrado.

2- La Federación por su parte, considera que el nombramiento del demandante al cargo de Director Ejecutivo del Comité de Cundinamarca no ha tenido lugar, en la medida en que las actas no son claras y que algunos miembros del dicho órgano le han manifestado abiertamente al Gerente, que lo que allí se dio fue un empate y no una elección. Por este motivo, considera la Federación, que la actuación de su Gerente está acorde a derecho, en la medida en que su compromiso es cumplir estrictamente con lo que dicen las actas y la

ausencia de claridad en el nombramiento ha imposibilitado que se le otorguen los poderes al demandante, hasta que el nombramiento sea efectivo por parte del Comité competente. Para la Federación, adicionalmente, la tutela no es el mecanismo jurídico pertinente en estos casos, teniendo en cuenta que existen otros medios para controvertir las actas de la Junta del Comité Departamental. Además, el actor no se encuentra en una situación de subordinación o indefensión, ni existe un perjuicio irremediable en su contra.

La Corte, por consiguiente, deberá resolver si es procedente o no en este caso, la acción de tutela, y si las actitudes del Gerente General de la Federación frente al actor, han violado sus derechos fundamentales como él lo indica, en los términos anteriormente señalados.

Fundamentos Jurídicos.

De la naturaleza jurídica de la Federación Nacional de Cafeteros.

3- La Federación Nacional de Cafeteros, constituida en Medellín en 1927 mediante Acuerdo No. 2 del II Congreso Nacional de Cafeteros, es 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 colombiana1.

Así las cosas, la Federación es claramente una organización no gubernamental y, en consecuencia, una entidad eminentemente privada, – tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia 2-, que se rige conforme lo determinan sus Estatutos, aprobados de manera inicial 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, tal y como lo ha admitido el legislador mediante la Ley 11 de 19723. En la actualidad rigen como Estatutos de la Federación, aquellos acogidos mediante el Acuerdo No 1 del LV Congreso Nacional de Cafeteros del 5 de diciembre de 1996, que en lo concerniente a la naturaleza de la Federación, señalan en sus primeros artículos lo siguiente:

“Artículo 1º : La Federación Nacional de Cafeteros es una institución de carácter gremial, integrada por los productores de café del país que acrediten dicha condición con la cédula cafetera y cumplan las formalidades que determinen el Congreso Nacional de Cafeteros, el Comité Ejecutivo y los presentes estatutos.

Artículo 2º : La Federación es una persona jurídica de derecho privado, apolítica, sin ánimo de lucro (…). Su objeto es defender el interés de los caficultores y su ingreso remunerativo, mediante la organización del Gremio, el fomento de una industria cafetera eficiente, y la promoción o realización de los demás servicios que se consideren necesarios para estos fines.(…) “.

4- De otro modo, no es extraño que esta entidad resulte ser, en virtud del objeto social que debe ejecutar, su capacidad de aglutinar al gremio cafetero y el conocimiento e importancia que la operación cafetera adquiere para la economía de nuestro país, la entidad encargada de administrar los recursos de carácter parafiscal dirigidos precisamente a la promoción del sector sobre el cual recae su gestión, a pesar de su naturaleza privada.

En efecto, es importante recordar que desde la aparición del Fondo Nacional del Café en 19404, – creado precisamente con los recursos provenientes del impuesto a la exportación de café, a fin de que fueran invertidos en el propio sector cafetero -, fue necesaria la celebración de un contrato entre la Nación y una entidad que estuviere estrechamente vinculada con ese sector, para asegurar la adecuada administración de esos recursos. Al respecto, debe recordarse que el Fondo Nacional del Café, resultó ser desde sus orígenes, un sistema de manejo de recursos públicos a través de una “cuenta especial”, de conformidad con el artículo 8 del decreto 2067 de 1940 que lo creó, que no ostentaba personalidad jurídica y cuya naturaleza es hoy reconocida como de índole parafiscal5. Al respecto debe entenderse como parafiscalidad a aquella “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 La escogida entonces, para asegurar un manejo eficiente de tales recursos, fue precisamente la Federación Nacional de Cafeteros, no sólo por su trayectoria, sino por los antecedentes que se registraron a partir de su creación, ya que “desde 1928 hasta el presente los recursos provenientes del impuesto al café fueron manejados por la Federación, pero con la diferencia que, entre 1928 y 1940 la propia Federación los recaudaba y gastaba directamente, mientras que desde 1940 hasta la fecha, y en virtud de la creación del Fondo, dichos recursos los arbitra la Nación y esta contrata su administración con la

Federación.” 7 En términos prácticos, en el caso de la Federación, esos recursos se “desparafiscalizan8 e ingresan al patrimonio privado de ésta entidad, con libre disposición”.9 Así, es importante recordar, que mediante la ley 11 de 1972, el Congreso autorizó al Gobierno Nacional para celebrar contratos con la Federación Nacional de Cafeteros, tendientes precisamente a impulsar y defender la industria del café. Desde entonces, esos contratos y los de administración del Fondo tienen una duración de 10 años y su prorroga se da por periodos de igual duración. Además, en la actualidad, la Federación, al ser una entidad sin ánimo de lucro, se encuentra habilitada por la Constitución del 91 para poder contratar con el Estado al tenor del inciso 2o. del artículo 355 de la Carta.10

5- Ahora bien, con todo y que “las atribuciones asignadas por la ley a la Federación Nacional de Cafeteros son funciones públicas y, del mismo modo, los recursos del Fondo Nacional del Café son ingresos públicos”, 11 ello no desvirtúa la naturaleza privada que ostenta dicha institución en los aspectos correspondientes a su gestión.

Para entender un poco la naturaleza sui generis de esta situación, es importante resaltar que si bien los servicios y obligaciones que tiene el Estado pueden cumplirse directamente por las autoridades del nivel central, o a través de mecanismos de gestión por descentralización territorial o por servicios, también pueden lograrse mediante la participación del sector privado con ocasión de un traslado de facultades, según la naturaleza del servicio.12 En efecto, es entonces posible la intervención de los particulares en la gestión de servicios estatales, especialmente cuando poseen los medios técnicos o conocimientos especiales en la gestión empresarial, no sólo porque hacen posible uno de los fines esenciales del Estado que consiste en facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica de la Nación (C.P. art. 2), sino porque además permite involucrar en la acción pública, a los propios sectores comprometidos e interesados en la prestación del servicio. Esta forma de descentralización administrativa, es conocida doctrinariamente como “descentralización por colaboración” 13, que puede tener como fundamento una relación contractual de participación voluntaria de un particular, en un servicio estatal14.

Así las cosas, “al trasladarse a la Federación Nacional de Cafeteros el manejo de los servicios que supone el fomento, comercialización y promoción de la actividad cafetera, tuvo en cuenta el legislador de 1927 y luego el de 1940, el poder contar con la colaboración del sector cafetero interesado, por supuesto, en la gestión de los referidos servicios y ofrecerle,

con la administración del Fondo, el instrumento de financiación necesario para alcanzar los cometidos sectoriales."15

6- En ese orden de ideas, de la naturaleza privada y sin ánimo de lucro de la Federación Nacional de Cafeteros, esta Corporación había concluido en otras oportunidades, – con fundamento en lo dicho hasta el momento -, que frente al 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 entidad, derivado de la naturaleza propia de la Federación, no obstante su participación en la realización de funciones públicas16. Así las cosas, aquellas desavenencias surgidas entre la Federación como empleador y sus trabajadores, dentro del ámbito de las relaciones laborales, deben considerarse en consecuencia, cobijadas por los parámetros que guían las relaciones entre particulares. 17

7- Así mismo, la naturaleza privada de esta entidad, permite que la Federación Nacional de Cafeteros involucre, sin detrimento de su autonomía, mecanismos de participación de la sociedad civil dentro de su gestión, de conformidad con el inciso 2º del artículo 103 de la actual Constitución.18 Claro está, que en atención al especial objeto social de la Federación, tendiente indudablemente a la promoción de la industria cafetera, el Legislador desde hace varios lustros determinó que su organización y funcionamiento debía regularse por principios democráticos, tal y como se desprende de la Ley 66 de 1942 y de su aplicación. Esa organización democrática, así mismo, se encuentra respaldada hoy en día, por el constituyente en 1991, al establecer en los artículos 38, 39 y 103 de la Carta Política el derecho de asociación en el marco de principios democráticos.

Al respecto, la Corte ha considerado en otras oportunidades19 que, dado el carácter público y coactivo de los recursos parafiscales que manejan algunas entidades como la Federación, es legítimo que la ley ordene la elección democrática de sus representantes en este tipo de entidades. No se trata entonces de una injerencia de las autoridades en una entidad asociativa que pudiera desconocer su autonomía interna y, por ende, violar el derecho de asociación (CP art. 38), sino que es una expresión del carácter democrático que, por mandato de la propia Constitución, deben tener ciertas entidades, por las funciones particulares que ejercen en la sociedad (CP arts 26, 39 y 103). De ahí, que resulte claro del artículo 39 de la Carta, el precepto según el cual, las organizaciones sociales y gremiales se

deben sujetar a los principios democráticos. Por ende, una entidad que maneja recursos parafiscales, es un típica organización gremial de las reguladas por el artículo 39 superior, –como ocurre con la Federación Nacional de Cafeteros -, teniendo en cuenta que estas contribuciones gravan a un sector de la sociedad a fin de que la entidad que las administre, efectúe inversiones y brinde servicios a ese mismo sector.20 Por consiguiente, los Estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, adoptados mediante el Acuerdo Nº 1 de 1996, contemplan esta estructura democrática.

De la tutela contra particulares.

8- Una vez evaluada la naturaleza de la Federación Nacional de Cafeteros, tal y como se describió en el título anterior, la Corte deberá determinar si es procedente o no en este caso, la tutela contra particulares, tal y como lo exige el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 42.

Ahora bien, antes de responder este interrogante, es importante precisar que en uno de los memoriales presentados por el actor, éste señaló que su demanda no iba dirigida contra la Federación Nacional de Cafeteros, sino contra la gestión del Gerente General de la misma. Tal apreciación, sin embargo, se desvirtúa desde el mismo escrito de tutela, en la medida que no sólo pone de presente como violatorios de sus derechos fundamentales los actos del Gerente General de la Federación, sino que adicionalmente señala que esa violación también se da, "porque la Federación ha elevado consultas a estamentos no competentes para aplazar en forma indefinida la iniciación del ejercicio de mis funciones al cargo mencionado". Aún así, tomando lo anterior en gracia de discusión, es evidente que las actuaciones que el actor estima discrepantes con sus derechos fundamentales, no pueden ser deslindadas en dos identidades diversas como pretende el actor, precisamente porque tales actuaciones se derivan directamente del ejercicio de las funciones del señor Jorge Cárdenas Gutiérrez como Gerente General y representante de la Federación. En ese orden de ideas, la gestión que él realiza, la ejecuta en virtud de las funciones que le han sido atribuidas por la Federación, circunstancia que liga automáticamente su gestión con la entidad que representa. El mismo actor lo reconoce al pretender a través de esta tutela, el otorgamiento de poderes y su vinculación laboral a la entidad, en la medida en que la Federación Nacional de Cafeteros es en realidad la persona jurídica que puede ostentar la calidad de empleador, y quien se somete a los efectos de esta actuación tutelar, y no el señor Jorge Cárdenas Gutiérrez, como persona natural.

Como se ha expresado en varias providencias anteriores, el mismo artículo 86 de la Carta abre la posibilidad de que la acción de tutela, que se ejerce en principio contra las autoridades públicas, excepcionalmente pueda ser procedente contra las acciones u omisiones de personas o entidades particulares cuando de ellas provenga la conducta mediante la cual se quebranta un derecho o se atenta contra él, si, además, están encargadas de la prestación de un servicio público, si su actividad afecta grave y directamente el interés general o si el solicitante se encuentra en estado de subordinación o indefensión.

Para el caso que nos ocupa, la única circunstancia de las anteriormente descritas que podría aplicarse a la situación que invoca el demandante, es necesariamente un estado de subordinación o indefensión, – tal y como él lo alega -, generado aparentemente por el despliegue de actuaciones en su contra, procedentes del Gerente General de la Federación. Por lo tanto entre esta Sala a averiguar si efectivamente se presenta esta causal de procedencia de tutela contra particulares.

10- Para analizar con detenimiento que se entiende por subordinación o indefensión, esta Corporación en diversos pronunciamientos ha señalado, que "el estado de indefensión acaece o se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción u omisión del particular, sea éste 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"21. Así, la 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"22 de los mismos.

Bajo estos supuestos, es claro que para efectos de la procedencia de la acción de tutela, las circunstancias que se invocan como presupuestos de la indefensión, deben ser analizadas por el juez constitucional atendiendo los antecedentes propios del caso sometido a estudio23 y el tipo de vínculo existente entre el accionante y el actor. 24Sin embargo, como se desprende precisamente de esta observación, no existe definición ni circunstancia única que permita delimitar el contenido del concepto de indefensión, teniendo en cuenta que éste puede derivarse de diversas circunstancias, como lo describe la sentencia T-277 de 199925,

que pone de presente algunas de ellas, al tenor de la jurisprudencia constitucional, como son, entre otras: i) la falta, ausencia o ineficacia de medios de defensa de carácter legal, material o físico, que le permitan a quien instaura la acción, contrarrestar los ataques o agravios que, contra sus derechos constitucionales fundamentales, sean inferidos por el particular contra el cual se impetra la acción26; ii) 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 titular27; iii) la existencia de un vínculo afectivo, moral, social28 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.; 29iv) El uso de medios o recursos que buscan, a través de la presión social que puede causar su utilización, el que un particular haga o deje de hacer algo en favor de otro. v.g. la publicación de la condición de deudor de una persona por parte de su acreedor en un diario de amplia circulación30 o la utilización de chepitos para efectuar el cobro de acreencias31.

Con todo, la anterior descripción sólo pone de presente algunas de las posibilidades que han permitido fijar la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en la materia. Sin embargo, es el juez de tutela, entonces, el llamado a darle contenido a este concepto, mediante un examen juicioso de las circunstancias que dieron origen a la solicitud de amparo32.

11- Ahora bien, en lo concerniente a la subordinación, ésta ha sido definida como la condición de una persona que la hace sujetarse a otra o la hace dependiente de ella33 y, en esa medida, alude principalmente a una situación derivada de la existencia de una relación jurídica que ordinariamente se genera de la avenencia de un contrato de trabajo34, pero puede proceder, por ejemplo, de otras relaciones diversas, como es el caso de los estudiantes frente a sus profesores o ante los directivos del establecimiento al que pertenecen, o de hijos, respecto de quienes son sus padres, en virtud de la Patria Potestad, que permite su custodia y su cuidado personal. 35

En ese orden de ideas, también se ha precisado que no se predica de quienes "ostentan la calidad de socios – bien sea de clubes sociales u otras clases de personas jurídicas, como sociedades civiles o comerciales -, el estar sujetos o sometidos a las órdenes o al dominio del ente social. El hecho de que los socios estén obligados a observar ciertas conductas y a

respetar las disposiciones estatutarias y las de los órganos directivos, demuestra sólo que es propio de los contratos, el establecimiento de obligaciones. Pero, no supone, necesariamente, la potestad de la persona moral para ejercitar una disposición sobre las aptitudes o fuerza de trabajo de los socios." 36 En efecto, en tales casos la decisión de pertenecer a una determinada corporación social o su desafiliación es voluntaria y, el hecho de acatar sus estatutos y las decisiones de la Junta Directiva no implican subordinación alguna37. Es por esto que el "concepto de subordinación, como sinónimo de sujeción a un sistema jerarquizado de expresión de órdenes, en principio concuerda principalmente con el fundamento y razón de ser del contrato de trabajo".38

12. Así mismo, la indefensión o la subordinación de una persona respecto de aquélla contra la que se ejercita la acción de tutela, no puede derivarse simplemente del hecho de que la primera sea destinataria del deber de acatar una orden impartida por la última, sin entrar a examinar su legitimidad.39 Dentro de ciertos ámbitos, la ley reconoce capacidad a los sujetos privados para dictar regulaciones que no trascienden más allá del círculo de quienes voluntariamente ingresan a él. Las obligaciones que, en los términos de la ley, se derivan de los acuerdos y convenios privados, necesariamente deben cumplirse y del hecho de que las personas se encuentren vinculadas a su observancia – atadas a ella -, no se sigue necesariamente que se hallen en estado de subordinación o indefensión. En este sentido, las reglas que rigen dentro de un condominio, por ejemplo, si han sido válidamente adoptadas, generan para sus miembros la obligación de acatarlas y ello no se traduce en subordinación o indefensión40.

13 – En el caso que nos ocupa, es claro que frente a la situación que expone el actor, no se configura subordinación de su parte con respecto al Gerente General de la Federación, precisamente porque no existe dependencia suya ni vínculo alguno entre uno y otro. En consecuencia, no se conforman ninguno de los elementos anteriormente descritos para alegar ese requisito.

Sin embargo, se pregunta la Sala si el accionante se encuentra en situación de indefensión. Analizando detenidamente las circunstancias del caso, la Sala entiende que en principio es sólo válido sostener como lo alega el demandante, que puede encontrarse en una situación de indefensión, – y apela a la acción de tutela -, teniendo en cuenta que no existe ciertamente un mecanismo jurídico que le permita a un tercero desvinculado de la

Federación de Cafeteros, hacer cumplir en su favor, presuntas actas de nombramiento. Nótese que el interés del actor en este caso no es el de controvertir la validez de las actas que él presume ajustadas a derecho y a los estatutos, sino obligar al Gerente General a que le de cumplimiento a las mismas. En consecuencia, para el demandante, el mecanismo jurídico tipificado en la legislación procesal civil, destinado a controvertir la validez jurídica de las actas, no le es aplicable a su específica pretensión. Tampoco existe mecanismo alguno en los estatutos de la Federación que facilite la resolución de este tipo de conflictos, cuando es un tercero el que los invoca. De este modo, formalmente, puede entender ésta Corporación el porqué, tanto el Tribunal como demandante llegan a la conclusión de que el actor se encuentra en una situación de indefensión.

Sin embargo, es evidente que la indefensión no es una circunstancia que pueda ser abstractamente valorada, sino que tiene que analizarse en concreto. La indefensión se deriva entonces, de la existencia de algún tipo de vínculo entre quien la alega y quien infringe la acción u omisión, que permita asegurar el nexo causal y la respectiva vulneración del derecho fundamental o su amenaza. Ello implica que la "víctima" se halle imposibilitada para libremente ejercer un derecho cierto y que en virtud de ello, solicite su protección constitucional.

Bajo esos supuestos, es indispensable valorar si la indefensión es cierta o tan sólo aparente, una vez entendida la posición del demandante respecto de sus opciones personales ante un resultado que presume cierto. Por ende será importante determinar si el derecho que el actor pretende invocar se concreta o no en la realidad, y si ha sido evidentemente vulnerado por la actuación del Gerente General de la Federación, como se verá a continuación.

14- Entra la Corte a determinar si existe vulneración o no de los derechos fundamentales del actor, en virtud de las acciones desplegadas por el Gerente General de la Federación. Para esta Corporación es claro que el problema jurídico radica en todo caso, en la ausencia de claridad de las actas que aparentemente generan el nombramiento del demandante, y las diversas interpretaciones que cada una de las partes del debate le ha dado a las mismas. Tan clara es esta situación, que de existir una total seguridad sobre el contenido del acta y sobre el nombramiento efectivo del señor Rocha, la demora en el trámite de vinculación por parte del Gerente General de la Federación no tendría justificación alguna, y haría muy evidente la situación de indefensión que aduce el actor.

Ahora bien, es importante recordar que la acción de tutela no es el medio jurídico para controvertir la validez de las actas de la Junta Directiva del Comité Departamental de Cafeteros, o su contenido. Por ende, el pronunciamiento de esta Corporación se deberá circunscribir a determinar si los actos desplegados por el Gerente General resultaron evidentemente ilegítimos y contrarios a los derechos del demandante, como el lo pretende, o si por el contrario no generan vulneración alguna de los mismos.

14- Como primera medida es importante detenernos en los derechos que el demandante considera transgredidos con la actuación del Gerente General de la Federación: el derecho al trabajo, a la dignidad humana, a la igualdad real y efectiva y al desempeño en las funciones públicas.

En lo concerniente al derecho al trabajo, necesario es concluir, que para que se predique su vulneración en el caso de actividades privadas, es imperiosa la existencia de un vínculo jurídico definitivo que consolide los derechos y obligaciones de las partes y haga efectivo el surgimiento de una responsabilidad recíproca entre trabajador y patrono. En efecto, como bien lo señaló el Tribunal en su oportunidad, – y lo ha reiterado esta Corporación -, el derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Carta no llega hasta el extremo de tutelar la aspiración de acceder a un empleo público o privado, pues ello desbordaría el legítimo alcance de su concepción y el marco de las demás libertades y garantías consagrada en el estatuto fundamental41, más aún cuando dentro del ejercicio de la actividad privada no se han verificado en su totalidad los vínculos que le permiten al ente acusado y al actor, bajo supuesto de libertad contractual, establecer las condiciones definitivas y recíprocas para el ejercicio de las obligaciones laborales.

Así lo ha reconocido la Corte Constitucional al señalar que:

” Pero ello no quiere decir, como también se encarga de esclarecerlo la doctrina, que este derecho implica que exista una prestación u ofrecimiento necesario de trabajo a todo ciudadano que se halle en condiciones de realizarlo. Aparece únicamente bajo la virtualidad que le presta el principio de acceso a los cargos según el mérito y capacidad de los aspirantes, requisitos que tienen su aplicación más rigurosa en el ámbito público. En el sector privado, inclusive bajo las formas relativas de libertad de empresa que coexisten con la dirección económica a cargo del Estado, el derecho del trabajo se ejercita dentro de la

libertad de contratación que le permite al empresario la facultad de elegir entre los aspirantes al trabajo, aún en el supuesto de que tal elección deba efectuarse entre quienes se hallen en determinadas circunstancias.” 42

15- En este caso, es evidente, que el ente nominador en virtud de los estatutos, es efectivamente el Comité Departamental de Cafeteros de Cundinamarca, tal y como lo reconoce incluso la Gerencia; pero quien contrata, es necesariamente la Federación, porque es quien ostenta la personalidad jurídica y quien se convierte en el empleador de la persona escogida. De ahí, que el requisito fundamental para que se dé la vinculación laboral de un Director Ejecutivo de Comité Departamental a la Federación, como el mismo demandante lo analiza, es precisamente que el “acto de nominación”, o la decisión de selección exista, y que en virtud de ella se proceda a la vinculación de la persona designada.

El problema en este caso es que la decisión de nominación del actor no es clara y precisa como él lo pretende hacer ver. En efecto, la razón de ser de las actas y la necesidad de conservarlas, es precisamente la de garantizar que exista un documento, cuyo contenido responda a las decisiones que se toman por los cuerpos colegiados o las juntas, de manera tal que el ejecutante o ejecutantes de las decisiones puedan sin asomo de dudas, acatar con precisión las obligaciones que de ellas se han generado. Sorprendentemente en este caso, todos los miembros del Comité Departamental que en su momento aparentemente tomaron posiciones en la discusión, coinciden en que el acta de nominación es imprecisa, e incluso llegan a afirmar que esa imprecisión no puede llevar al traste con la designación.

Lo más paradójico, es que efectivamente las actas son válidas tal y como lo expresan las partes, hasta que se impugnen ante la autoridad competente, pero ello no cambia en nada la situación, porque su contenido es tan impreciso, que no se desprende con claridad un mandato específico a seguir en virtud de dicha validez, que pueda ser definitivamente imputable al Gerente General. En efecto, el conflicto aducido no sólo por parte y parte de los miembros del Comité, sino por el Presidente, el demandante, las instancias jurídicas de la Federación e incluso los apoderados, abarca reflexiones que van desde el contenido mismo de las actas, – que no le corresponde a la Corte evaluar -, hasta la forma en que se realizó la elección, los mecanismos de votación y las razones con que se tomó la decisión mayoritaria. Es decir, conlleva una gama de contradicciones que ponen de presente de manera palmaria las imprecisiones, incongruencias y ausencia de seguridad respecto a lo que realmente

ocurrió el 30 de marzo de 1999. Por ende, lo que el actor alega no puede considerarse bajo estas condiciones un derecho cierto de carácter fundamental en su favor, que permita una protección constitucional.

16- Así mismo, en este punto de la reflexión es necesario recordar que los gerentes, tienen, – entre sus muchas otras funciones estatutarias -, el deber de ejecutar decisiones que toman otros organismos, acorde con el organigrama de la institución que representan. Así, la ejecución implica cumplimiento de tales mandatos, de conformidad con lo consignado en las actas. Pero, puede un gerente ser censurado por no cumplir un "presunto" mandato que ni siquiera el ente generador tiene claro? Puede el gerente válidamente usurpar la competencia de otro ente de la Federación y en medio de un conflicto al interior del órgano generador, entrar a definir la situación jurídica? Para la Corte la respuesta es negativa, tal y como lo entiende el actor, precisamente porque ello sí implicaría la violación de sus funciones estatutarias.

Pero podría una entidad privada seleccionar a alguien para un cargo y luego proceder a no contratarlo, por razones corporativas? Evidentemente, independientemente de la responsabilidad jurídica extracontractual que ello pueda generar. Laboralmente ante la inexistencia de vínculo expedito, o puede predicarse una violación al derecho al trabajo como lo alega el actor, y pretender su protección y su incorporación laboral, por vía constitucional.

16- Así mismo, estima la Sala, que no existe violación alguna de los derechos a la igualdad que invoca el actor, porque no hay criterio alguno de comparación que permita a esta Corporación valorar aspectos disímiles en el tratamiento que se le ha dado a otras personas en contraposición al actor, por parte de la Federación.

Tampoco, puede predicarse la existencia de violación a la dignidad humana del demandante, teniendo en cuenta que su derecho no es claramente determinable, y que, contrariamente a lo que él indica, la Federación sí ha explayado diversos medios de concertación y de solución al conflicto que aqueja la ausencia de definición por parte del Comité nominador, que si bien no han tenido los efectos pretendidos, no pueden considerase en modo alguno impropios o poco deferentes hacia la idoneidad profesional del actor.

17. Ahora bien en atención al debido proceso, la Sala debe precisar que en el caso de

particulares, la violación a ese derecho se ha reconocido principalmente en circunstancias que involucran el uso de la facultad disciplinaria, entendida como la prerrogativa de un sujeto para imponer sanciones o castigos, lo que significa que en esos casos, deben ser observados los requisitos o formalidades mínimas que integran el debido proceso.43 En efecto, en cuanto se trate de adoptar decisión que implique la imposición de sanciones, tiene aplicación el derecho al debido proceso, por lo cual normas generales previamente definidas y conocidas por los asociados deben indicar las conductas sancionables, o faltas, las sanciones correspondientes y las mínimas garantías para la defensa de quien sea sindicado.44

Al respecto, el artículo 29 de la Constitución establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Esto significa en atención a lo dicho por esta Corporación en la Sentencia T-433 de 1998 que:

"(...) dada su naturaleza, no sólo involucra u obliga a las autoridades públicas, en el sentido amplio de este término, sino a los particulares que se arrogan esta facultad (disciplinaria), como una forma de mantener un principio de orden al interior de sus organizaciones. Razón que hace indispensable que los entes de carácter privado fijen unas formas o parámetros mínimos que delimiten el uso de este poder y que permitan al conglomerado conocer las condiciones en que puede o ha de desarrollarse su relación con éstos. Es aquí donde encuentra justificación la existencia y la exigencia que se hace de los llamados reglamentos, manuales de convivencia, estatutos, etc., en los cuales se fijan esos mínimos que garantizan los derechos al debido proceso y a la defensa de los individuos que hacen parte del ente correspondiente. Se hace referencia a unas reglas mínimas que deben estar contenidas en estos reglamentos, para denotar que existen una serie de materias o áreas, en las que el debido proceso está constituido por un mayor número de formalidades y procedimientos, que integran ese mínimo irreductible que debe ser observado, a fin de proteger derechos igualmente fundamentales."45

Así las cosas, reconoce ésta Corporación, que no puede predicarse de forma alguna una violación al debido proceso del actor como lo estima el Tribunal, teniendo en cuenta que en este caso no existe un proceso sancionatorio en su contra que lo prive del acceso a derecho alguno, ni un claro procedimiento estipulado que se haya pretermitido para el acceso al cargo de Director Ejecutivo, diferente claro está a la elección que debe realizar el Comité Departamental. En ese orden de ideas, ¿ si no existen esos procesos o pasos puntuales para

su pretensión, cómo pueden considerarse controvertido o lesionado ese derecho, en favor del actor? Adicionalmente, tal y como lo ha reconocido la Federación, el acto de selección del Comité, no es un acto del que devenga automáticamente el nombramiento del demandante, – menos aun cuando hay controversia frente a tal nominación -, en la medida en que se requiere entre empleador y trabajador, un acuerdo de voluntades sobre las obligaciones y derechos, y cabe siempre la posibilidad de que tal acuerdo no se concrete a pesar del proceso de selección.

Por todo lo anterior, es clara la inexistencia de violación al debido proceso del actor. Lo que encuentra la Corte es principalmente una ausencia de claridad de las determinaciones del Comité, que deben necesariamente ser resueltas al interior de la Federación entre los miembros del órgano nominador o por vía ordinaria (C.P.C art. 421) , ya que sin la claridad en la expresión de ese órgano de la Federación, lo que existe a favor del demandante es simplemente una mera expectativa en relación con su vinculación a la Federación Nacional de Cafeteros. Además, es tal la incertidumbre entre los miembros del Comité, que sorprende a la Corte que en medio de las evidentes dicotomías de cada una de las posiciones, ninguno haya decidido impugnar la legalidad del acta o de la aparente elección, para reforzar o controvertir sus propios pronunciamientos.

Sin embargo, en estos momentos entiende esta Corporación que el proceso de selección se está adelantado nuevamente el interior del Comité, y que de conformidad con el acta del 14 de febrero del 2000, "mientras se desarrolla el proceso de selección" para el Director Ejecutivo en propiedad, se procedió a nombrar a otro Director Ejecutivo Encargado, hasta tanto se realice la elección.

Así las cosas, recuerda esta Corporación, que a la luz de la Constitución, los asociados gozan de la más amplia libertad para estructurar el régimen jurídico particular al que se obligan, por lo cual, mientras se sometan a él y, desde luego, a la Constitución y a la ley, pueden resolver de manera autónoma y a nivel interno los problemas que surjan entre la persona jurídica y los socios o sus miembros, y entre éstos por causa o con ocasión de las disposiciones internas que los obligan. 46

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en el nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. REVOCAR en su totalidad el fallo proferido por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil, respecto de la acción de tutela interpuesta por el señor Germán Rocha Rozo.

Segundo. NEGAR, en consecuencia, la acción de tutela de la referencia por las razones expuestas en el presente fallo.

Tercero. COMUNÍQUESE la presente sentencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 1992. Dr. Alejandro Martínez Caballero. Ver además los artículos 1º y 2º de los Estatutos de la Federación.

2 Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 1992; C-191 de 1996; T-118 de 1998. Ver también, Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 14 de octubre de 1970. M.P. Dr. José Gabriel de la Vega y Sentencia del 20 de Octubre de 1977. M.P. Dr. Hernando Tapias Rojas.

3 Corte Constitucional. Sentencia C- 499 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Para revisar los antecedentes en materia de parafiscalidad, ver la sentencia C-449 de 1992 respecto del Fondo Nacional del Café.

5 Ver Artículo 150 numeral 12 y artículo 338 de la Carta. Además la Sentencia C-308 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-191 de 1996. M.P. 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 Corte Constitucional. Sentencia C- 499 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Corte Constitucional. Sentencia C- 191 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

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

10 Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

12 Corte Constitucional. Sentencia C-308 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

13 Corte Constitucional. Sentencia C-308 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

14 Miguel S. Marienhoff. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Abeledo – Perrot. Buenos Aires.

15 Corte Constitucional. Sentencia C-308 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

16 Corte Constitucional. Sentencia T-118 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara.

17 Corte Constitucional. Sentencia T-118 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara.

18 Corte Constitucional. Sentencia C- 449 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

19 Corte Constitucional. Sentencia C-191 de 1996. M.P Alejandro Martínez Caballero.

20 Corte Constitucional. Sentencia C-191 de 1996. M.P Alejandro Martínez Caballero.

21 Corte Constitucional . Sentencia T-161 de 1993. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

22 Corte Constitucional. Sentencia T-290 de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

23 Corte Constitucional. Sentencia T-172/99. M.P. Alejandro Martínez Caballero y. T-237/98. M.P. Fabio Morón Díaz.

24 Corte Constitucional, Sentencia T-537 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón

25 Corte Constitucional.. Sentencia T-277 de 1999. M.P Alfredo Beltrán Sierra.

26 Corte Constitucional. Sentencias T-573 de 1992; 190 de 1994 y 498 de 1994, entre otras.

27 Corte Constitucional. Sentencias T-605 de 1992; T-036; T-379 de 1995; T-375 de 1996 y T-801 de 1998,

28 Corte Constitucional. Caso de Club social y derecho de asociación. Sentencia T-003/94.

29 Corte Constitucional. Sentencias 174 de 1994; T-529 de 1992; T-; T-233 de 1994, T-351 de 1997.

30 Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

31 Corte Constitucional. Sentencia T-412 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

32 Corte Constitucional..Sentencia T-277 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

33 Corte Constitucional. Sentencia T-099 de 1993. M.P Alejandro Martínez Caballero.

34 Corte Constitucional. Sentencia T-161 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

35 Corte Constitucional. Sentencia T-099 de 1993. M.P Alejandro Martínez Caballero.

36 Corte Constitucional. Sentencia T-003 de 1994..M.P. Jorge Arango Mejía.

37 Corte Constitucional. Sentencia T-547 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

38 Corte Constitucional. Sentencia T-003 de 1994.. M.P. Jorge Arango Mejía.

39 Corte Constitucional. Sentencia T-070 de 1997.M.P. Hernando Herrera Vergara .

40 Corte Constitucional. Sentencia T-070 de 1997.M.P. Hernando Herrera Vergara.

41 Corte Constitucional. Sentencia T-014 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.

42 Corte Constitucional. Sentencia T-014/92. M.P Fabio Morón Díaz.

43 Corte Constitucional. Sentencia T-433 de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

44 Corte Constitucional. Sentencia T-543 de 1995. Club los Arrayanes. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

45 Corte Constitucional. Sentencia T-433 de 1998.. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

46 Corte Constitucional. Sentencia T-543 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.