

Sentencia T-632/07

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Casos en que procede

SUBORDINACION E INDEFENSION-Distinción

DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO POR ENTIDAD PARTICULAR-Garantías

DERECHO DE ASOCIACION-Dimensiones/DERECHO DE ASOCIACION POSITIVO-Alcance/DERECHO DE ASOCIACION NEGATIVO-Alcance

Referencia: expediente T-1602406

Acción de tutela instaurada por Nery Niño Sánchez Muñoz contra la Asociación de Equipajeros de la Terminal de Transporte de Cali -ASEQUIT-.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D. C., quince (15) de agosto de dos mil siete (2007).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Catalina Botero Marino y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado 21 civil municipal de Santiago de Cali.

I. ANTECEDENTES.

El peticionario interpuso mediante apoderada judicial acción de tutela contra la Asociación de Equipajeros de la Terminal de Transporte de Cali -ASEQUIT- porque considera que esta entidad vulneró su derecho fundamental al debido proceso. Fundamenta la acción impetrada

en los siguientes:

1. Hechos

1.1. La Asociación de Equipajeros de la Terminal de Transportes de Cali –en adelante ASEQUIT- es una persona jurídica de derecho privado a la cual están asociados todas las personas que laboran como maleteros en dicha estación de transporte de pasajeros.

1.2. En virtud de un convenio suscrito entre Centrales de Transporte S.A., sociedad encargada de la administración de la Terminal Intermunicipal de Pasajeros de Cali, y ASEQUIT, los maleteros requieren estar inscritos a esta última organización para poder prestar sus servicios en la estación de autobuses.

1.3. Inicialmente el Sr. Nery Niño Sánchez Muñoz estuvo vinculado de manera temporal a ASEQUIT en noviembre del año dos mil cinco (2005) y laboró como maletero en reemplazó transitorio de otro asociado.

1.4. El día veintiuno (21) de febrero de dos mil seis (2006) el Jefe Operativo de Centrales de Transporte autorizó su incorporación al grupo de treinta y tres “equipajeros” de la terminal, y desde el día veintidós (22) de febrero de dos mil seis (2006) ejerció los oficios de maletero en las instalaciones de la Terminal Intermunicipal de Transporte de Pasajeros de Cali.

1.5. En reunión extraordinaria celebrada el día once (11) de diciembre de dos mil seis (2006) el presidente de la junta directiva de ASEQUIT “aprobó cancelar el permiso para prestar servicio como equipajero”¹ al Sr. Sánchez Muñoz. En virtud de esta decisión el actor perdió la calidad de miembro activo de ASEQUIT. La razón invocada para separarlo de la organización fue los constantes “actos de indisciplina” protagonizados por el peticionario.

1.6. Según se plasma en oficio de fecha catorce (14) de diciembre suscrito por el Presidente de ASEQUIT, los actos de indisciplinas cometidos por el actor encuadraban dentro del artículo 8 del acta constitucional, disposición que señala: “La calidad de miembro se pierde por decisión de la junta directiva: B. Cuando se cometan actos contra las leyes y las buenas costumbres”.

1.7. El Sr. Sánchez Muñoz no fue citado a la reunión celebrada el día once (11) de diciembre de 2006 en la cual se adoptó la decisión de cancelar su permiso para desempeñarse como

maletero.

1.8. A partir de su desvinculación a ASEQUIT al actor se le impidió trabajar como maletero en la Terminal Intermunicipal de Pasajeros de Cali y por lo tanto no pudo seguir ejerciendo el oficio del cual derivaba su sustento.

El Sr. Sánchez Muñoz alega que la actuación de la junta directiva de ASEQUIT vulnera su derecho al debido proceso y adicionalmente afecta su derecho a la vida digna y al mínimo vital.

2. Solicitud de tutela.

Solicita la apoderada del Sr. Sánchez Muñoz “la suspensión inmediata de la omisión perturbadora del derecho de mi poderdante ordenando al representante legal de la Asociación de Equipajeros de la Terminal de Transportes de Cali “ASEQUIT” o a quien corresponda adecuarse a la Constitución y a la ley”².

Obran las siguientes pruebas dentro del expediente de tutela:

* Copia de comunicación de veintiuno (21) de febrero de dos mil seis (2006) suscrita por el jefe operativo de Centrales de Transportes S.A., dirigida a ASEQUIT por medio del cual avala el ingreso del Sr. Sánchez Muñoz al grupo de 33 equipajeros de la terminal Intermunicipal de pasajeros de Cali. (folio 4).

* Copia de memorando de catorce (14) de diciembre de dos mil seis (2006) suscrito por el presidente de ASEQUIT dirigido al Sr. Sánchez Muñoz, por medio del cual le informa que la pérdida de su calidad de miembro activo de la asociación (folio 5).

* Acta de descargos rendidos por el Sr. Sánchez Muñoz ante la junta directiva de ASEQUIT de veinte (20) de noviembre de dos mil seis (2006) (folio 6).

* Memorando de veinte (20) de noviembre de dos mil seis (2006), suscrito por el presidente de ASEQUIT, por medio del cual se le hace un llamado de atención al Sr. Sánchez Muñoz por el mal uso de las tarifas estipuladas por centrales de transportes y la asociación ASEQUIT”

(folio 7).

- * Certificado de existencia y representación de ASEQUIT.
- * Copia del convenio suscrito entre Centrales de Transportes S.A. y ASEQUIT (Copia 13 a 18).
- * Copia de queja presentada contra el Sr. Sánchez Muñoz por cobro excesivo en el transporte de una caja de mercancías (folio 19).
- * Copia de memorando de treinta y uno (31) de mayo de dos mil seis (2006) suscrito por el presidente de ASEQUIT mediante el cual se le hace un llamado de atención al actor por abandonar su carreta en los pasillos de la terminal de pasajeros (folio 21).
- * Copia del Acta de reunión extraordinaria de la junta directiva de ASEQUIT, celebrada el once (11) de diciembre de dos mil seis (2006) en la cual se decidió la expulsión del Sr. Sánchez Muñoz de la asociación civil (folio 26).
- * Copia del Acta de constitución de ASEQUIT (folios 31 a 36).
- * Copia de memorando de primero (01) de diciembre de dos mil seis (2006) suscrito por el presidente de ASEQUIT mediante el cual se suspende al Sr. Sánchez Muñoz por tres días.

4. Intervención de la entidad demandada.

Mediante escrito presentado por su representante legal la asociación civil demandada contestó la acción interpuesta por el Sr. Sánchez Muñoz. En primer lugar sostiene que el derecho al debido proceso del peticionario no fue vulnerado pues éste fue separado de la organización con fundamento en el artículo 8 literal b del acta constitucional de ASEQUIT.

Agrega que esta asociación es una persona jurídica de derecho privado que cuenta con un acta constitucional, con unos estatutos y además ha suscrito un convenio con Centrales de Transportes S.A., instrumentos en los cuales se consignan diversas obligaciones que los asociados voluntariamente aceptan cumplir. Añade que por tanto ASEQUIT no puede ser equiparada con una empresa, ni los instrumentos antes mencionados pueden ser considerados como el equivalente a un reglamento de trabajo, en esa medida la relación

existente entre la asociación y el actor no de carácter laboral, y con la expulsión del peticionario no se configura una vulneración de su derecho al mínimo vital.

Finalmente expone que el actor incurrió en numerosos actos de indisciplina mientras estuvo vinculado a la asociación y se desempeñó como maletero en la terminal de pasajeros, lo cual originó quejas de los usuarios y “malestar en el grupo”, a pesar de los llamados de atención y reconvenciones el Sr. Sánchez Muñoz no enmendó su actitud, razón por la cual finalmente fue separado de la organización.

5. Decisión judicial objeto de revisión.

En esa medida, considera que existen otros medios de defensa judicial a los cuales puede recurrir el Sr. Sánchez Muñoz para controvertir la decisión adoptada por la junta directiva de ASEQUIT.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. El asunto objeto de revisión.

Sostiene el demandante que la Asociación de Equipajeros del Terminal de Transportes de Cali vulneró su derecho al debido proceso debido a que no fue convocado a la reunión en la cual se decidió su expulsión de dicha asociación y por consiguiente no pudo ejercer su derecho de defensa, alega adicionalmente que al haber perdido su calidad de miembro de la ASEQUIT no puede seguir trabajando como maletero en la Terminal de Transportes Terrestres de Cali de manera tal que su derecho al mínimo vital y a la vida digna se ven afectados. Por su parte la asociación demandada alega que la expulsión del Sr. Muñoz Sánchez fue una sanción impuesta de conformidad a las normas estatutarias que rigen la organización adoptada en virtud de los continuos “actos de indisciplina” cometidos por el demandado. El juez de tutela de primera instancia denegó el amparo solicitado por considerar que la relación entre el Sr.

Muñoz Sánchez y ASEQUIT no era de índole laboral y por lo tanto los supuestos fácticos de la acción impetrada no encajaban dentro de los supuestos de procedencia de la acción de tutela contra particulares. Adujo además la existencia de cortos medios de defensa judicial a disposición del supuesto afectado por la vulneración iusfundamental. De la anterior presentación del caso se deducen las materias que deberán ser abordadas en la presente decisión, en primer lugar la procedencia de la acción de tutela contra particulares, para determinar si la relación del Sr. Muñoz Sánchez con ASEQUIT encaja dentro de alguno de los eventos contemplados por el inciso final del artículo 86 constitucional y por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en segundo lugar el alcance del derecho al debido proceso frente a organizaciones privadas y finalmente se deberá resolver el caso decidido en la sentencia sometida a revisión.

3. La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares y la procedencia de la acción de tutela contra particulares.

Una de las consecuencias del papel que ocupan los derechos fundamentales dentro del constitucionalismo contemporáneo, concebidos como un “orden objetivo valorativo”³, es el denominado efecto de irradiación en todo el ordenamiento jurídico, de manera tal que “al derecho privado que hasta entonces determinaba en solitario la configuración de las relaciones jurídicas y la decisión de los conflictos jurídicos, se le sobrepone otro orden jurídico; éste tiene incluso primacía sobre él, si bien conste sólo en principios jurídicos, además de escasos, muy amplios y frecuentemente indeterminados”⁴.

Dicho efecto de irradiación se extiende a las relaciones jurídicas privadas, debido precisamente a la pretensión de universalidad de los derechos fundamentales, cuyo carácter vinculante se afirma no sólo respecto de los poderes públicos sino también respecto de los particulares. Ahora bien, sobre la extensión de dicha obligatoriedad, al igual que sobre la manera como se hace efectivo dicha influencia existen diversas posturas doctrinales⁵ y jurisprudenciales⁶, sin embargo es una constante en el constitucionalismo contemporáneo reconocer la eficacia de los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 zanja de una vez la cuestión al establecer en el inciso final del artículo 86 la procedencia de la acción de tutela contra particulares, de este modo el Constituyente al definir una cuestión procesal –la legitimidad pasiva del mecanismo

constitucional de protección de los derechos fundamentales- resolvió un asunto sustancial cual es la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones inter privados.

No obstante, cabe distinguir entre las dos dimensiones de la cuestión bajo estudio porque sería errado concluir que la dimensión procesal configura totalmente la dimensión material, en otras palabras, sería errado sostener que como el artículo 86 constitucional señala que la acción de tutela procede contra los particulares que prestan un servicio público, aquellos que con su conducta afecten de manera grave y directa el interés colectivo o en los supuestos de subordinación o de indefensión, la eficacia de los derechos fundamentales entre particulares queda limitada a esos eventos. Por el contrario, debido precisamente al lugar que ocupan los derechos fundamentales en el ordenamiento constitucional colombiano y a su efecto de irradiación se puede sostener que el influjo de éstos cubija todas las relaciones jurídicas particulares, las cuales se deben ajustar al “orden objetivo de valores” establecido por la Carta política de 1991. Cosa distinta es que la acción de tutela, como mecanismo idóneo de protección de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares sólo proceda prima facie en los supuestos contemplados por el artículo 86 constitucional.

Ahora bien, para efectos de resolver la sentencia objeto de revisión interesa definir si la acción impetrada por el actor es procedente, en esa medida deberá examinarse si encaja dentro de las previsiones del artículo 86 constitucional, reguladas a su vez por el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Como antes se consignó, los supuestos de procedencia de la acción de tutela contra particulares son los de prestación de un servicios público, afectación grave y directa del interés colectivo, subordinación e indefensión. La acción de tutela fue impetrada contra una asociación civil que no presta un servicio público, o al menos en el caso concreto la supuesta vulneración no tiene lugar en el marco de la relación usuario-prestador tal como exige la jurisprudencia constitucional⁸, por tal razón habrá de descartarse el primer supuesto, de los hechos narrados en el caso tampoco se desprende que ASEQUIT con su conducta afecte de manera grave y directa el interés colectivo de manera que esta causal de procedencia también puede ser dejada a un lado, resta por lo tanto examinar los supuestos de indefensión y subordinación para lo cual se hará un breve recuento de los criterios jurisprudenciales en la materia.

Estos supuestos aparecen regulados por el numeral tercero del artículo 42 del decreto 2591 de 1991 en los siguientes términos:

La acción de tutela procederá contra las acciones u omisiones de los particulares en los siguientes casos:

4. Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controla efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivó la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización.

Desde sus inicios la jurisprudencia constitucional ha señalado el carácter relacional de los conceptos de subordinación y de indefensión, es decir, ha enfatizado que la configuración de estos dos fenómenos está determinada por las circunstancias del caso concreto⁹. Ahora bien, también ha definido que se trata de dos figuras que cobijan circunstancias diferentes aunque en determinados eventos pueden ir asociadas.

La subordinación supone una relación jurídica de dependencia, en virtud de la cual hay lugar al “acatamiento y sometimiento a órdenes proferidas por quienes, en razón de sus calidades, tienen la competencia para impartirlas”¹⁰, sin la pretensión de ser exhaustivos se puede extraer de la jurisprudencia constitucional los siguientes ejemplos de subordinación:

1. Las relaciones laborales, en virtud que precisamente uno de los elementos de la relación laboral es la subordinación según el Código Sustantivo del Trabajo¹¹.
2. Las relaciones de patria potestad entre los hijos menores o incapaces y sus padres¹².
3. Las relaciones entre los residentes de un conjunto residencial y las juntas administradoras de los mismos¹³.

Los supuestos de indefensión son mucho más amplios pues no implican la existencia de un vínculo de carácter jurídico entre la persona que alega la vulneración de sus derechos fundamentales y el particular demandado. Inicialmente la idea de indefensión remite a la ausencia de un medio de defensa eficaz e idóneo para repeler los ataques de un tercero

contra la esfera iusfundamentalmente protegida, pero esta Corporación ha hecho énfasis en el carácter relacional de este concepto y por lo tanto es la situación de una de las partes en conflicto –la parte más débil por supuesto- la que configura el estado de indefensión, independientemente de la disposición de medios judiciales para su defensa. Así, por ejemplo, se ha sostenido que se configura la indefensión respecto de personas que se encuentran en situación de marginación social y económica¹⁴, de personas de la tercera edad¹⁵, de discapacitados¹⁶, de menores¹⁷.

Igualmente la indefensión puede configurarse debido a la posición de preeminencia social y económica del demandado que rompe el plano de igualdad en las relaciones entre particulares, se ha afirmado así que procede la tutela contra poderes sociales y económicos los cuales disponen de instrumentos que pueden afectar la autonomía privada del individuo tales como los medios de comunicación¹⁸, los clubes de fútbol¹⁹, las empresas que gozan de una posición dominante en el mercado²⁰ o las organizaciones privadas de carácter asociativo, tales como las asociaciones profesionales²¹ o las cooperativas²², o los sindicatos²³.

Específicamente sobre las asociaciones de profesionales de la medicina ha sostenido esta Corporación:

Atendiendo a la relación de sujeción que existe entre las asociaciones de profesionales y el profesional asociado y, especialmente, al poder que, dada la concentración de la oferta, ejercen el mercado estas agrupaciones, resulta necesario reconocer que las asociaciones demandadas pueden invadir ciertas órbitas de libertad de los médicos, que en principio, merecen protección constitucional. Así, por ejemplo, en razón de la situación de predominio en la que se encuentran, las asociaciones están en capacidad de afectar, a través de un concierto de medidas simultáneas y eficaces, el ejercicio profesional del médico disidente. En estos eventos, es evidente el predominio de la asociación respecto del profesional, sin que, en principio, éste tenga a su alcance un medio que, en forma simultánea y eficaz, pueda repeler el conjunto de medidas que las asociaciones están en capacidad de adoptar. Cuando, como en el caso presente, las situaciones de predominio o supremacía despliegan sus efectos sobre órbitas constitucionalmente tuteladas de la vida de un individuo – como la órbita laboral -, disminuyendo radicalmente el ejercicio de su autonomía, sin que existan medios eficaces para acometer la defensa integral e inmediata de los derechos

fundamentales amenazados o vulnerados, debe afirmarse que éste se encuentra en situación de indefensión. No todos los actos de las asociaciones médicas, capaces de afectar, de una u otra manera, la órbita laboral de los profesionales disidentes, son ilegítimos. Y, aunque así lo fueran, no todos ellos son susceptibles de control constitucional a través de la acción de tutela.

Las anteriores consideraciones son trasladables en general a todo tipo de asociaciones de profesionales o de personas que ejercen oficios de distinta índole, así no se trata de ocupaciones de carácter cualificado, pues cuando las organizaciones privadas monopolizan un mercado laboral, entre ellas y sus miembros se materializa una situación de sujeción fáctica que limita severamente tanto la autonomía privada como la libertad laboral.

Examinadas a grandes rasgos las causales de procedencia de la acción de tutela frente a particulares se pasará a estudiar el alcance del derecho al debido proceso frente a organizaciones privadas.

4. El derecho al debido proceso frente a organizaciones privadas.

De conformidad con el artículo 29 constitucional el debido proceso ha de observarse en las actuaciones judiciales y administrativas, pareciera entonces que los únicos destinatarios de este mandato constitucional son las autoridades públicas, sin embargo, puede afirmarse que el derecho al debido proceso es uno de los derechos en los que la doctrina de la eficacia horizontal de los derechos entre particulares ha calado con mayor profundidad en el ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, en una extensa jurisprudencia la Corte Constitucional ha enfatizado que particulares tales como establecimientos educativos²⁴, sindicatos²⁵ y empresas de servicios públicos domiciliarios²⁶ deben respetar el derecho al debido proceso cuando lleven a cabo actuaciones que impliquen afectaciones a derechos sustanciales de los individuos que en relación con ellos se encuentran en relación de subordinación o de indefensión.

Ahora bien, como es sabido se trata de un derecho complejo integrado de múltiples contenidos, entre los que cabe mencionar el principio de legalidad, el principio de publicidad, el principio de juez natural, el principio de favorabilidad, la presunción de inocencia el derechos de defensa y el principio de celeridad, algunos de los cuales encuentran dificultades de distinta índole para su aplicación en las actuaciones de las organizaciones

privadas. Empero, esta Corporación ha señalado el contenido mínimo que deben respetar los particulares cuando adelanten actuaciones de carácter sancionador, los cuales varían dependiendo del tipo de organización privada y del tipo de relación de que se trate.

Respecto del debido proceso que deben adelantar las asociaciones profesionales para la expulsión de uno de sus miembros se sostuvo en la sentencia T-697 de 1996:

No obstante, por razones de pedagogía constitucional (C.P. art. 41), debe la Sala advertir a las partes, que los jueces ordinarios que hayan de conocer eventuales vulneraciones del derecho al debido proceso de los actores, deberán tener en cuenta que la imposición de cualquier medida de disciplina interna debió someterse a un proceso previo, en el cual se garantizaran la garantías mínimas de defensa, contradicción y proporcionalidad. En este sentido, no sobra recordar que la Corte en reiterada jurisprudencia ha indicado que la Carta Política, en punto a la aplicación del mencionado derecho fundamental a los procesos disciplinarios que lleven a cabo personas jurídicas de derecho privado, determina que los estatutos de las mencionadas entidades deben contener un proceso disciplinario mínimo, que garantice la adecuada defensa de las personas acusadas. En doctrina que la Sala estima conveniente hacer extensiva a las asociaciones privadas como las demandadas, esta Corporación se refirió al contenido mínimo que debe comportar todo proceso sancionatorio – a fin de ser respetuoso con el derecho fundamental al debido proceso – de la siguiente manera:

“En resumen, la efectividad del derecho al debido proceso dentro de los procedimientos sancionadores aplicados por las instituciones universitarias, sólo queda garantizada si el mencionado procedimiento comporta, como mínimo, las siguientes actuaciones: (1) la comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas pasibles de sanción; (2) la formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar (con la indicación de las normas reglamentarias que consagran las faltas) y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias; (3) el traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados; (4) la indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos (de manera oral o escrita), controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos; (5) el

pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente; (6) la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y (7) la posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones de las autoridades competentes”²⁷.

En el mismo sentido respecto del alcance del derecho al debido proceso frente a la expulsión de afiliado a una organización sindical se sostuvo en la sentencia T-331 de 2005:

Por tal razón el legislador ha impuesto un conjunto de reglas procedimentales que deben seguir los sindicatos cuando decidan separar a uno de sus afiliados, entre las que se cuentan las siguientes: la decisión ha de ser adoptada por la asamblea general por la mayoría absoluta de los asociados²⁸, la expulsión debe obedecer a la plena comprobación de una causal prevista por los estatutos²⁹ y en todo caso los inculcados tienen derecho de audiencia³⁰. Estas reglas procedimentales constituyen el derecho al debido proceso en materia de expulsión de una asociación sindical, derecho que tiene un carácter instrumental para la defensa del derecho de asociación sindical.

Igualmente, las organizaciones sindicales pueden establecer en sus estatutos disposiciones adicionales que regulen los procedimientos sancionatorios al interior de la organización, las cuales complementan las previsiones de rango legal y por lo tanto vinculan a los órganos sindicales en las actuaciones de esta naturaleza que adelanten.

De lo anterior se infiere que la trasgresión del conjunto de procedimientos señalados legal o estatutariamente para separar a un afiliado del sindicato constituye una vulneración del derecho de asociación sindical y del derecho al debido proceso, el cual esta Corporación ha admitido excepcionalmente que vincula a las organizaciones privadas máxime cuando adelanten procesos sancionatorios³¹, pues no cabe duda que la decisión de expulsión de un afiliado es una sanción impuesta por los órganos sindicales competentes.

De la jurisprudencia anteriormente transcrita se desprende entonces que entre el contenido mínimo que deben respetar las organizaciones privadas cuando imponen sanciones a sus miembros se encuentran las siguientes garantías: (1) la comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas pasibles de sanción; (2) la formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas

conductas dan lugar (con la indicación de las normas reglamentarias que consagran las faltas) y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias; (3) el traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados; (4) la indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos (de manera oral o escrita), controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos; (5) el pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente; (6) la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y (7) la posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones de las autoridades competentes.

5. El alcance del derecho de asociación.

El artículo 38 de la Constitución, garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. Es por consiguiente, una de las formas como se realiza la libertad personal, en el sentido de que se le reconoce a toda persona su voluntad autónoma y el ejercicio de la opción espontánea y libre de estructurar, organizar y poner en funcionamiento, mediante la unión permanente con otras personas, de asociaciones que encarnen propósitos o ideas comunes en relación con el cumplimiento de ciertos objetivos lícitos y que se juzgan útiles en el medio social³².

Tradicionalmente se ha reconocido que este derecho tiene dos dimensiones. La primera, de carácter positivo, comporta la facultad de toda persona para comprometerse con otras en la realización de un proyecto colectivo, libremente concertado, de cualquier naturaleza por medio de la conformación de una estructura organizativa, reconocida por el Estado y capacitada para operar en el tráfico jurídico. Desde esta perspectiva, el ejercicio del derecho de asociación apareja el deber de someterse a las reglas estatutarias cuando éstas han sido adoptadas en debida forma y cuando su contenido no afecta bienes, derechos o intereses tutelados por el ordenamiento jurídico, y su contenido es diverso pues no sólo abarca la posibilidad de conformar asociaciones, sino también la de afiliarse a las organizaciones existentes y la de permanecer asociado mientras no se incumplan las normas estatutarias³³.

La segunda dimensión del derecho de asociación presenta una faceta negativa, claramente

derivada del derecho general de libertad y pieza fundamental de todo sistema democrático. Se trata, justamente, de la facultad de toda persona para abstenerse de formar parte de una determinada asociación y del derecho correlativo a no ser obligado – ni directa ni indirectamente – a ello. La libertad negativa de no asociarse se encuentra protegida tanto por los artículos 16 y 38 de la Carta, como por el derecho internacional de los derechos humanos. Así, por ejemplo, el artículo 20-2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, indica que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una determinada asociación³⁴.

6. El caso objeto de estudio

Como quedó referido en el acápite de los hechos, considera el actor que se ha vulnerado el derecho al debido proceso porque la Asociación de Equipajeros del Terminal de Transporte de Cali lo expulsó sin permitirle el ejercicio del derecho de defensa y de contradicción.

Para establecer si en este caso es procedente la tutela impetrada en primer lugar habrá de examinarse si el demandante se encuentra en una relación de subordinación o de indefensión respecto de la entidad accionada.

Al respecto cabe señalar que como se ha expuesto en acápites precedentes de esta decisión esta Corporación ha sostenido que la subordinación y la indefensión tienen carácter relacional, por lo tanto se examinará la índole de las relaciones entre el Sr. Muñoz Sánchez y ASEQUIT.

En el expediente aparecen numerosas pruebas que el demandante estaba sujeto a una relación jurídica de dependencia respecto de la organización civil, en efecto recibía órdenes del Presidente de ASEQUIT, fue suspendido en numerosas ocasiones por esta asociación y en fin debía cumplir con las disposiciones de carácter estatutario para poder desempeñar las funciones de maletero, de lo que resulta una clara relación de subordinación.

Adicionalmente dentro de sus modestas proporciones no cabe duda que ASEQUIT ejerce un poder social determinante, al menos en el ámbito de los equipajeros del Terminal de Transportes de Cali, porque en virtud del convenio suscrito entre esta asociación civil y Centrales de Transporte S.A., sociedad encargada de la administración de la Terminal Intermunicipal de Pasajeros de Cali, para poder desempeñarse como maleteros en la estación

de autobuses se requiere ser miembro de ASEQUIT. En otras palabras la pertenencia a la asociación civil es una condición para el ejercicio de una ocupación específica, lo que determina la preeminencia social de la organización respecto de sus miembros. De esta manera también se configura la indefensión del Sr. Muñoz Sánchez respecto de la entidad demandada.

En el presente caso, existen motivos de peso para conceder la tutela como mecanismo transitorio dado que el peticionario se encuentra en una relación de subordinación y de indefensión respecto de la asociación civil demandada. Queda por dilucidar si la acción de tutela es el mecanismo idóneo en este caso, pues esta Corporación ha sostenido que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para resolver los conflictos relacionados con el debido proceso que se susciten entre las asociaciones privadas y sus asociados las cuales deben ser tramitadas por la jurisdicción ordinaria³⁵.

No obstante esta sala encuentra que en el caso concreto la relación entre el Sr. Muñoz Sánchez y la entidad demandada es de una naturaleza diversa a la examinada en oportunidades anteriores. En efecto, en este caso no se trata realmente de una asociación voluntaria sino prácticamente de una asociación de carácter forzosa para poder ejercer la ocupación de maletero en el Terminal Intermunicipal de Pasajeros de Cali. En esa medida la afectación del debido proceso que tenga origen en las sanciones impuestas por el ente asociativo pueden incidir -como ocurre en este caso- con el derecho al mínimo vital y el derecho a la vida digna del asociado, pues este podría ser privado de su medio de subsistencia.

No se trata por lo tanto de la eventual procedencia del amparo transitorio para evitar un perjuicio irremediable -que en este caso además tendría plena configuración debido a la inminencia y gravedad del daño iusfundamental y a la urgencia y necesidad de la protección constitucional³⁶- sino del desplazamiento de los medios de defensa judiciales ordinarios por la acción de tutela debido a la múltiple vulneración de los derechos fundamentales que se configura en el caso concreto, la cual sólo puede ser reparada de manera eficaz e idónea por medio de la acción de tutela.

Por último, de las pruebas aportadas resulta evidente la vulneración del derecho a debido proceso del Sr. Muñoz Sánchez por parte de ASEQUIT pues fue expulsado de la asociación sin

que tuviera oportunidad de ejercer las garantías mínimas a las que se ha hecho alusión en esta sentencia.

En efecto, la organización privada demandada no adelantó un debido proceso sancionatorio pues (1) no le comunicó la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas pasibles de sanción; (2) no le formuló cargos de manera verbal o escrita, (3) al imputado no le fueron trasladadas las pruebas que fundamentan los cargos formulados; (4) al Sr. Muñoz Sánchez no se le indicó término durante el cual el acusado podía formular sus descargos (de manera oral o escrita), controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos; y (5) tampoco tuvo la posibilidad de controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones de las autoridades competentes.

Por lo tanto una vez demostrado en el presente caso que la expulsión del Sr. Muñoz Sánchez desconoció el contenido mínimo del derecho al debido proceso que deben respetar las organizaciones privadas cuando sancionan a sus miembros y por lo tanto habrán de adoptarse las órdenes pertinentes para reparar la vulneración del debido proceso del peticionario.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

SEGUNDO.- ORDENAR a la Junta Directiva de la Asociación de Equipajeros de la Terminal de Transporte de Cali -ASEQUIT- que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente decisión deje sin efecto la decisión de expulsión del Sr. Nery Niño Sánchez Muñoz y que, en el mismo término, proceda a rehacer toda la actuación en contra del accionante garantizando la efectividad del derecho fundamental al debido proceso, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado Ponente

CATALINA BOTERO MARINO

Magistrada (E)

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Folio 5.

2 Folio 3.

3 Según la formulación acuñada por el Tribunal Constitucional alemán en el famoso fallo Lüth.

5 En Alemania donde surge la cuestión en los años cincuenta se plantea inicialmente la discusión entre la eficacia mediata o indirecta de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares -mittelbare Drittwirkung- defendida por Dürig –según el cual tales derechos harían irrupción en el tráfico jurídico privado por medio de las cláusulas generales y los conceptos jurídicos indeterminados, y la tesis de la eficacia directa de los derechos fundamentales –unmittelbare Drittwirkung- defendida por Nipperdey según la cual estos harían irrupción directa en las relaciones jurídicas privadas. A estas posturas originales se agregarían en tiempos recientes las construcciones relacionadas con el deber de protección estatal de los derechos fundamentales frente a agresiones provenientes de terceros.

6 En Europa las principales dificultades para la implementación de los derechos

fundamentales en las relaciones entre particulares ha consistido en que los mecanismos de protección han sido diseñados específicamente contra los poderes públicos de manera tal que sólo mediante el amparo contra providencias judiciales ha podido desarrollarse jurisprudencialmente la materia. En los Estados Unidos mediante la figura de la state action -que consiste en atribuir la vulneración iusfundamental proveniente de un particular a un poder público- se sorteó con éxito el problema procesal de la exclusiva vinculatoriedad estatal.

7 ARTICULO 42. PROCEDENCIA. La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos:

1. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación del servicio público de educación
2. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación del servicio público de salud
3. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación de servicios públicos domiciliarios.
4. Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controla efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivó la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización.
5. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud viole o amenace violar el artículo 17 de la Constitución.
6. Cuando la entidad privada sea aquella contra quien se hubiere hecho la solicitud en ejercicio del habeas data, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución.
7. Cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas. En este caso se deberá anexar la transcripción de la información o la copia de la publicación y de la rectificación solicitada que no fue publicada en condiciones que aseguren la eficacia de la misma.

8. Cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, en cuyo caso se aplicará el mismo régimen que a las autoridades públicas.

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

8 Ver sentencias T-270 de 2004, T-720 de 2005, T-558 de 2006, T-197 de 207 entre otras.

9 Ver sentencia T-290 de 1993.

10 Sentencia T-233 de 1994.

11 Ver entre otras las sentencias T-593 de 1992, T-161 de 1993 y T-230 de 1994.

12 Sentencias T-290 de 1993 y T-293 de 1994.

13 Sentencia T-233 de 1994.

14 Sentencia T-605 de 1992.

15 Sentencias T-125 de 1994, T-036 de 1995, T-351 de 1997, T-1008 de 1999 entre otras.

16 Sentencia T-174 de 1994, T-025 de 1995 y T-288 de 1995.

17 En virtud del numeral 9 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 se presume la indefensión cuando el afectado por la vulneración de un derecho fundamental es un menor.

18 Sentencia T-066 de 1998 y T-1723 de 2000.

19 Sentencia T-498 de 1994.

20 Sentencias T-579 de 1995 y T-375 de 1997.

21 Sentencia T-97 de 1996.

22 Sentencias T-394 de 1999.

23 Sentencias T-329 y T-331 de 2005.

24 Ver sentencias T-430 de 2007 y T-264 de 2006.

25 Sentencias T-229 y T-331 de 2005.

26 Sentencia T-270 de 2004.

27 [Cita del aparte transcrito] ST-301/96

28 [Cita del aparte transcrito] Artículo 398 C. S. T.

29 [Cita del aparte transcrito] Literal b) artículo 379 del C. S. T.

30 [Cita del aparte transcrito] Numeral 9 artículo 362 C. S. T.

31 [Cita del aparte transcrito] Ver por ejemplo la sentencia T-270 de 2004.

32 Cfr. Sentencia T-1030 de 2000.

33 Ver por ejemplo la sentencia T-808 de 2003.

34 Cfr. Sentencia T-697 de 1996.

35 Ver sentencias T-544 de 1995 y T-697 de 1996.

36 Sobre los elementos del perjuicio irremediable ver las sentencias T-225 de 1993 y T-1039 de 2006.