

Sentencia T-707/08

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Procedencia

DERECHO DE PETICION ANTE ENTIDADES PRIVADAS-La norma constitucional prevé que el legislador pueda desarrollar el ejercicio de este derecho frente a particulares, para la garantía de los derechos fundamentales

DERECHO DE PETICION ANTE ENTIDADES PRIVADAS-Aplicación a la relación entre ex empleador y ex trabajador

DERECHO DE PETICION ANTE ENTIDADES PRIVADAS-Elemento de la subordinación en el caso de extrabajadores

DERECHO DE PETICION ANTE ENTIDADES PRIVADAS-Resolución pronta y oportuna de la solicitud

DERECHO DE PETICION ANTE ENTIDADES PRIVADAS-En la petición de documentación y certificaciones, las cooperativas accionadas deben ser explícitas en su respuesta y aludir a cada una de las copias y certificaciones solicitadas

DERECHO DE PETICION-Vulneración por parte de las cooperativas demandadas al haber guardado silencio sobre la petición

En los escritos de contestación, se observa que las entidades demandadas reconocen que no han dado respuesta a la solicitud elevada por la accionante. El argumento de su omisión se fundamenta en que es potestativo de las empresas privadas dar o no respuesta a las peticiones presentadas. Lo anterior es totalmente opuesto a la posición que ha fijado esta Corporación a través de su jurisprudencia. Se reitera que el núcleo esencial del derecho de petición se halla en la resolución pronta y oportuna de la solicitud. Si bien la respuesta no siempre ha de ser favorable a los intereses del peticionario, lo mínimo que puede esperar la petente es la manifestación, según criterio de la entidad, de si tiene o no derecho a lo reclamado, de esta forma la actora podría discutir sus derechos ante la jurisdicción pertinente. Y en lo que respecta a la petición de documentación y certificaciones, la cooperativa debe ser explícita en su respuesta y aludir a cada una de las copias y certificaciones solicitadas. Así las cosas, al no existir pronunciamiento alguno de la solicitud

presentada, se aprecia una flagrante vulneración del derecho de petición por parte de las cooperativas demandadas al haber guardado silencio.

Referencia: expediente T-1921350

Acción de tutela instaurada por María Isabel Mantilla Rey contra la Precooperativa de educadores y servicios administrativos CESA y la Cooperativa Multiactiva de la Universidad Autónoma de Bucaramanga CUPE.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., diez (10) de julio de dos mil ocho (2008).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES DEL CASO

1. María Isabel Mantilla Rey, a través de apoderado judicial, interpone acción de tutela en contra de la Precooperativa de educadores y servicios administrativos CESA y la Cooperativa Multiactiva de la Universidad Autónoma de Bucaramanga CUPE, por considerar que dichas entidades han vulnerado sus derechos fundamentales de petición y debido proceso al no dar respuesta al escrito presentado en sus dependencias el día 23 de enero de 2008, mediante el cual solicitaba la expedición de fotocopias<sup>1</sup> y el pago de derecho laborales e indemnizaciones.

Señala la accionante que a la fecha de interposición de la tutela, las entidades accionadas no han dado respuesta al derecho de petición, teniendo ellos mismos la información solicitada. Manifiesta que llevó ante la jurisdicción ordinaria laboral su reclamación “pero aunque dicho proceso fue fallado a su favor, no puede reclamar las sumas de dinero por no haberse concedido las respectiva (sic) medida de embargo, quedando mi poderdante sin ningún

mecanismo judicial.”<sup>2</sup>

2. La Cooperativa accionada, a través de su representante legal dio respuesta mediante escrito del 5 de marzo de 2008, manifestando que eran ciertas las afirmaciones en el sentido de la presentación del derecho de petición y de la no respuesta, pero que ello se debía no a la “ineficiencia y absurda negligencia de nuestra parte, sino porque es potestativo dar o no respuesta por parte de una entidad privada”. Señala que la accionante desempeñó las funciones de gerente de la asociación pero que el contrato terminó por justa causa por parte de la Cooperativa CUPE.<sup>3</sup> Señala que no han vulnerado los derechos de la accionante y que es falso que haya acudido a la justicia laboral para reclamar sus derechos, por lo tanto solicita que se declare improcedente la acción.

La Precooperativa CESA,<sup>4</sup> manifiesta que es potestativo dar o no respuesta por parte de una entidad privada “cuando la información no se refiere para nada a una actividad calificable como servicios públicos”. Afirma que los documentos solicitados tienen el carácter de privados y que algunos no existen por ser ajenos a la actividad de la precooperativa. Consideran que no han vulnerado los derechos invocados por la accionante y que no existen fundamentos para que proceda la acción.

3. El Juzgado Tercero Penal Municipal con funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, al hacer un análisis sobre la procedencia de la tutela contra una empresa de carácter privado, negó la protección de los derechos invocados por considerar que la demanda se interpuso contra un “particular que no presta un servicio público, puesto que la actividad que desarrolla desde ningún punto de vista puede asimilarse a servicio público ni a actividad similar a la de autoridad pública, en razón de que el contrato no la reviste de status de autoridad, es decir, no se encuentra dentro de los sujetos que el legislador autorizó para actuar como autoridad de acuerdo al art. 42 del Decreto 2591 de 1991. Siendo lo anterior así, en el caso sub-examine tendríamos que no opera el Derecho de Petición, por cuanto no se dan los presupuestos legales y constitucionales para ello y además, porque ella está referida al ámbito privado de sus funciones, situación que hasta la fecha no está reglamentada.”

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

## 1. Competencia

La Sala es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

### 1. El problema jurídico

En el presente caso, corresponde a esta Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

\* ¿Es procedente la acción de tutela para proteger el derecho de petición de la actora mediante el cual solicita a una entidad de carácter privado, la expedición de copias de documentos referentes a la relación laboral que existió entre las partes y el reconocimiento de derechos prestacionales?

\* En caso de ser procedente la acción deprecada ¿vulneran las entidades accionadas el derecho de petición de la actora, al considerar que es potestativo dar o no respuesta al mismo?

Con el fin de resolver los anteriores problemas jurídicos, esta Sala recordará brevemente los criterios jurisprudenciales sobre (i) la procedencia de la tutela contra particulares, y (ii) la protección constitucional del derecho de petición respecto de entidades privadas y su aplicación a la relación entre ex empleador y ex trabajador.

Teniendo en cuenta que el problema jurídico que suscita la presente acción de tutela ya ha sido objeto de otros pronunciamientos por parte de esta Corporación, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional decide reiterar lo dispuesto por la jurisprudencia para este tipo de casos. Por tal razón de acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales, la presente sentencia será motivada brevemente.<sup>5</sup>

3. Procedibilidad de la acción de tutela contra particulares. Reiteración de jurisprudencia. Reiteración de la jurisprudencia sobre derecho de petición respecto de entidades privadas y

aplicación a la relación entre ex empleador y ex trabajador en el caso concreto.

De acuerdo con lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Nacional, la procedencia<sup>6</sup> de la acción de tutela contra particulares está supeditada a: i) que el particular esté encargado de la prestación de un servicio público; ii) que el particular afecte gravemente el interés colectivo y, iii) que el solicitante se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente al particular. En el mismo sentido, el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, numeral 4º establece lo siguiente: “Procedencia. La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos (...) 4º Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controle efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivó la acción siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización.”

Con relación al derecho de petición, en reiterada jurisprudencia esta Corporación ha manifestado que el núcleo esencial del mismo reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión solicitada.<sup>7</sup> En ese sentido, la vulneración del derecho de petición se presenta por la negativa de un agente a emitir respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable, y por no comunicar la respectiva decisión al petente. Ahora, el derecho de petición frente a organizaciones privadas habilita a las personas a ser oídas e informadas sobre los asuntos y decisiones que las afectan, y si bien los términos del artículo 23 de la Constitución vinculan en principio sólo a las autoridades públicas, la norma constitucional prevé que el legislador pueda desarrollar el ejercicio de este derecho frente a particulares, para la garantía de los derechos fundamentales.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha sostenido que la falta de reglamentación del derecho de petición frente a organizaciones privadas no es excusa para guardar silencio respecto a las solicitudes presentadas, menos aún si se trata de un ex trabajador que está solicitando de la entidad para la cual laboró, una respuesta referente a asuntos que no son de carácter privado de la empresa, sino que tienen que ver con sus derechos laborales y prestacionales. Sobre este tema en particular, esta Corporación<sup>8</sup> expresó lo siguiente:

“Tiene claro la Corte Constitucional que, fuera de los linderos reglamentarios de la petición respetuosa en interés general o particular, lo que aquí se controvierte es si un patrono o ex-patrono, respecto del reclamo de quien es o fue su trabajador, puede legítimamente, frente a

la Constitución como ordenamiento integral, existiendo en ella fundamentos y valores como la justicia, el trabajo, la dignidad de la persona, la equidad y la prevalencia del ser humano sobre los factores de producción y desarrollo, abstenerse arbitrariamente de responderle acerca de si tiene o no derecho a una reclamación laboral suya, ya sea por salarios, prestaciones o derechos, legales o extralegales, y aun invocar ante los jueces, para persistir en su displicente actitud ante el solicitante, un supuesto derecho “a guardar silencio” acerca del reclamo.

“De nuevo es negativa la respuesta. Una cosa es que el derecho de petición no haya sido reglamentado respecto de organizaciones privadas y otra muy distinta que se admita, contra diáfanos postulados de la Constitución, que el trabajador actual o antiguo puede quedar sujeto al “sigilo” de la entidad para la cual labora o laboró, no respecto de asuntos reservados o privados, sino en relación con derechos laborales suyos, salariales o prestacionales.

“Admitir que ello es posible, sin que el medio judicial de protección consagrado en el artículo 86 de la CP. pueda operar para romper la artificial barrera interpuesta por el patrono, significaría ostensible desconocimiento de la dignidad del trabajador y negación de sus derechos básicos.”

En el caso objeto de estudio, la acción se dirige contra una cooperativa de naturaleza privada, a la cual estuvo vinculada la accionante.<sup>9</sup> Mediante el derecho de petición, la accionante solicita la expedición de copias de documentos relacionados con las funciones que desempeñó en esa entidad, así como el reconocimiento de derechos laborales, que considera, han sido adquiridos. En ese sentido, la actitud omisiva de la entidad accionada al no dar respuesta a su solicitud, vulnera su derecho fundamental de petición, en tanto que no cuenta con otra alternativa para lograr lo pretendido.

Así las cosas, la respuesta a las solicitudes elevadas radica exclusivamente en las entidades accionadas, en tanto que hacen relación a situaciones propias de la relación laboral, ya extinta, entre las partes. Como consecuencia de lo anterior, la señora María Isabel Mantilla, como ex trabajadora de la Cooperativa CUPE, se mantiene bajo una situación de subordinación frente a la accionada. Al respecto, esta Corte ha concluido que “el elemento de la subordinación se predica de los eventos en los cuales, antiguos extrabajadores de una

empresa o entidad particular, ejercen el derecho de petición por motivos de interés particular, en aras de obtener documentos con los cuales pretenden ejercer ante terceros derechos que les asisten.”<sup>10</sup>

En los escritos de contestación, se observa que las entidades demandadas reconocen que no han dado respuesta a la solicitud elevada por la señora María Isabel Mantilla Rey. El argumento de su omisión se fundamenta en que es potestativo de las empresas privadas dar o no respuesta a las peticiones presentadas.

Lo anterior es totalmente opuesto a la posición que ha fijado esta Corporación a través de su jurisprudencia. Se reitera que el núcleo esencial del derecho de petición se halla en la resolución pronta y oportuna de la solicitud. Si bien la respuesta no siempre ha de ser favorable a los intereses del peticionario, lo mínimo que puede esperar la petente es la manifestación, según criterio de la entidad, de si tiene o no derecho a lo reclamado, de esta forma la actora podría discutir sus derechos ante la jurisdicción pertinente. Y en lo que respecta a la petición de documentación y certificaciones, la cooperativa debe ser explícita en su respuesta y aludir a cada una de las copias y certificaciones solicitadas.<sup>11</sup>

Así las cosas, al no existir pronunciamiento alguno de la solicitud presentada, se aprecia una flagrante vulneración del derecho de petición por parte de las cooperativas demandadas al haber guardado silencio. Como consecuencia de lo anterior, se revocará la decisión adoptada por el Juzgado Tercero Penal Municipal con funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, de fecha 12 de marzo de 2008, en el sentido de tutelar el derecho de petición de la actora, y se ordenará a la Precooperativa de educadores y servicios administrativos CESA y a la Cooperativa Multiactiva de la Universidad Autónoma de Bucaramanga CUPE que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente providencia, den respuesta al derecho de petición elevado por María Isabel Mantilla Rey, le suministren la información requerida y se expidan las fotocopias de los documentos relacionados en la solicitud.

### III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- Revocar el fallo proferido por el Juzgado Tercero Penal Municipal con funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, de fecha 12 de marzo de 2008 y en su lugar CONCEDER el amparo del derecho de petición de María Isabel Mantilla Rey.

Segundo.- ORDENAR a la Precooperativa de educadores y servicios administrativos CESA y a la Cooperativa Multiactiva de la Universidad Autónoma de Bucaramanga CUPE que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente providencia, den respuesta al derecho de petición elevado por María Isabel Mantilla Rey, le suministren la información requerida y se expidan las fotocopias de los documentos relacionados en la solicitud.

Tercero.- Para garantizar la efectividad de la acción de tutela, el Tercero Penal Municipal con funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, notificará esta sentencia dentro del término de cinco días después de haber recibido la comunicación, de conformidad con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cuarto.- Líbrese por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ

## Secretaria General

1 A folio 10 del expediente se observa derecho de petición en el cual solicita la expedición de los siguientes documentos: 1º certificación del tiempo laborado y valor de los ingresos del último año; 2º fotocopia de las liquidaciones de las prestaciones sociales, bonificaciones e indemnizaciones canceladas y el acta del respectivo pago; 3º fotocopia de los contratos de trabajo, actas de nombramiento y/o posesión; 4º fotocopia de la investigación adelantada en contra de la accionante; 5º fotocopia de la carta de terminación del contrato; 6º fotocopia del reglamento interno; 7º fotocopia del procedimiento en caso de acoso laboral; 8º fotocopia del contrato entre la Cooperativa CUPE y Bussines & Texas Corporation; 9º fotocopia del informe, de la investigación y de la auditoria adelantada por Bussines & Texas Corporation; 10º fotocopia de las actas donde se señala el procedimiento para autorizar el otorgamiento de créditos, sobregiros, refinanciaciones; 11º fotocopia de la autorización de descuentos de créditos y otras acreencias de la accionante; 12º certificación de quienes eran los representantes de la junta de la entidad entre el período de enero a junio de 2007; 13º fotocopia del acta de nombramiento de los representantes de la junta de la entidad; 14º fotocopia de la autorización del descuento de las prestaciones sociales del saldo de cartera por valor de \$8.550.211.; 15º certificación de quien era el contador de la entidad entre el período de enero a junio de 2007.

2 No se observa en el expediente copia alguna de la demanda ni del proceso seguido ante la jurisdicción laboral.

3 Ver a folio 34 la carta de terminación del contrato, fundamentada en el literal A, numerales 4, 5 y 6 del artículo 7 del Decreto 2351 de 1965. Se indica lo siguiente: Actuaciones de grave negligencia, actuaciones indebidas en beneficio propio y la no realización de la actividad encomendada.

4 Mediante escrito de fecha 5 de marzo de 2008, visible a folios 41 y 42 del expediente, dio respuesta a la acción.

5 Con base en lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1991 (artículo 35), la corte constitucional ha señalado que las decisiones de revisión que se limiten a reiterar la jurisprudencia pueden "ser brevemente justificadas". Así lo ha hecho en varias ocasiones, entre ellas, por ejemplo, en las sentencias T-549 de 1995 (MP Jorge Arango Mejía), T-396 de 1999 (MP Eduardo

Cifuentes Muñoz), T-054 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-392 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería) y T-959 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

6 Ver sentencias T-1085 de octubre 29 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1149 de noviembre 17 de 2004, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-1196 de noviembre 29 de 2004, M. P. Jaime Araújo Rentería.

7 En Sentencia T-249 de 2001, (MP. José Gregorio Hernández Galindo) expuso “(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible(...); (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares(...); (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición (...) pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa (...); (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; (...) y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.

8 Sentencia No. T-374 de 1998, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

9 Desempeñó el cargo de Gerente desde el 29 de octubre de 1993 hasta el 23 de abril de 2007. Ver a folios 31 y 35 del expediente la declaración que de ello hace la empresa accionada y el contrato de trabajo suscrito entre las partes, respectivamente.

10 Sentencia T-177 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido ver las sentencias T-985 de 2001, Clara Inés Vargas Hernández, T-931 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-050 y T-530 de 1995, y T-118 de 1998 entre otras.

11 A folio 10 del expediente se observa derecho de petición en el cual solicita la expedición de los siguientes documentos: 1º certificación del tiempo laborado y valor de los ingresos del último año; 2º fotocopia de las liquidaciones de las prestaciones sociales, bonificaciones e indemnizaciones canceladas y el acta del respectivo pago; 3º fotocopia de los contratos de trabajo, actas de nombramiento y/o posesión; 4º fotocopia de la investigación adelantada en contra de la accionante; 5º fotocopia de la carta de terminación del contrato; 6º fotocopia del reglamento interno; 7º fotocopia del procedimiento en caso de acoso laboral; 8º fotocopia del contrato entre la Cooperativa CUPE y Bussines & Texas Corporation; 9º fotocopia del informe, de la investigación y de la auditoria adelantada por Bussines & Texas Corporation; 10º fotocopia de las actas donde se señala el procedimiento para autorizar el otorgamiento de créditos, sobregiros, refinanciaciones; 11º fotocopia de la autorización de descuentos de créditos y otras acreencias de la accionante; 12º certificación de quienes eran los representantes de la junta de la entidad entre el período de enero a junio de 2007; 13º fotocopia del acta de nombramiento de los representantes de la junta de la entidad; 14º fotocopia de la autorización del descuento de las prestaciones sociales del saldo de cartera por valor de \$8.550.211.; 15º certificación de quien era el contador de la entidad entre el período de enero a junio de 2007.