

T-735-98

Sentencia T-735/98

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Incumplimiento de obligación contractual por Cooperativa

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Presupuestos

CAJA POPULAR COOPERATIVA-Prestación de servicio público

La Caja Popular Cooperativa es una institución financiera organizada como cooperativa especializada de ahorro y crédito, que como tal y según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, presta un servicio público.

ACCION DE TUTELA CONTRA ENTIDAD FINANCIERA-Procedencia

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Cooperativa organizada como institución financiera que presta un servicio público

SERVICIOS PUBLICOS-Manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público

CAJA POPULAR COOPERATIVA-Intervención por Gobierno nacional debido a crítica situación financiera

CAJA POPULAR COOPERATIVA-Congelación transitoria de recursos por crítica situación financiera

PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Trato constitucional preferente/DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Escasez de recursos/PERJUICIO IRREMEDIABLE-Congelación transitoria de recursos de institución financiera que afecta derechos fundamentales de personas de la tercera edad

Para la Sala es claro que el proceso de intervención que ordenó el gobierno a la Caja Popular Cooperativa, dada la grave crisis financiera que afronta, está dirigido fundamentalmente a proteger, en condiciones de igualdad, los intereses de los ahorradores de la misma y desde luego la estabilidad del sistema; no obstante, si se llegare a comprobar que las medidas

adoptadas, efectivamente ponen en peligro la vida de los actores, personas de la tercera edad que dicen estar afectadas de graves enfermedades y carecer de recursos para atender los gastos que demandan sus respectivos tratamientos, se configuraría un perjuicio irremediable que haría procedente un tratamiento de excepción para los mismos, en aras de proteger sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, y su dignidad. Si se tiene en cuenta, que no obstante que la Constitución ordena un trato preferente para las personas de la tercera edad, del cual son responsables el Estado, la sociedad y la familia, y que esa prerrogativa debería incluir el derecho a la seguridad social, lo cierto es que la universalización del mismo, dada la escasez de recursos, tan sólo está prevista a partir del año dos mil, lo que implica que de llegarse a comprobar que los actores efectivamente carecen de seguridad social, y que padecen las patologías a las que aluden, las cuales requieren tratamientos especializados de alto costo, la negativa a reintegrarles los recursos que depositaron en la entidad financiera demandada, con el propósito de contar con sus rendimientos para atender sus necesidades básicas, conllevaría, necesariamente, a causarles a éstos un perjuicio irremediable, que haría procedente la tutela de los derechos fundamentales para los cuales solicitan protección.

DERECHO AL MINIMO VITAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Congelación transitoria de recursos de institución financiera que afecta la vida

DERECHO A LA VIDA DIGNA DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Congelación transitoria de recursos de institución financiera que afecta a quienes requieren tratamientos médicos inmediatoS

DERECHO A LA SALUD DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Reintegro sumas de dinero depositadas en certificado a término en cooperativa intervenida

Referencia: Expedientes T-177763 y

T-182203 (Acumulados).

Peticionarios :

Luis Alejandro Cepeda Sandoval y Evangelina Villamil De Guerrero

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre primero (1) de mil novecientos noventa y ocho (1998)

La Sala Número Ocho de Revisión de Tutelas, integrada por los H. Magistrados ALFREDO BELTRAN SIERRA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve sobre los procesos de tutela instaurados, por separado, por LUIS ALEJANDRO CEPEDA SANDOVAL y EVANGELINA VILLAMIL DE GUERRERO, contra LA CAJA POPULAR COOPERATIVA, representada legalmente por su director general. Dichos procesos fueron acumulados por decisión de la Sala de Selección Número Diez, según se consignó en el Acta de fecha 2 de octubre de 1998.

1. ANTECEDENTES

LA PRETENSION Y LOS HECHOS

El 12 de junio y el 13 de julio de 1998, respectivamente, los señores LUIS ALEJANDRO CEPEDA SANDOVAL de 65 años, y EVANGELINA VILLAMIL DE GUERRERO de 75 años, interpusieron sendas acciones de tutela contra LA CAJA POPULAR COOPERATIVA, entidad financiera de carácter privado, a la cual acusan de violar y amenazar sus derechos fundamentales a la salud, a la vida y a la igualdad, y de desconocer la prevalencia de los derechos de las personas de la tercera edad, que ordena la Constitución.

Las mencionadas personas coinciden en señalar, que carecen de trabajo y seguridad social y que subsisten con los pocos ahorros que a lo largo de sus vidas habían acumulado, los cuales decidieron depositar en la entidad demandada¹, constituyendo títulos valores, más exactamente certificados de depósito a término, cuyos rendimientos les servían para suplir sus necesidades básicas y los gastos médicos que demandan los tratamientos de las enfermedades que padecen.

En efecto, la señora EVANGELINA VILLAMIL DE GUERRERO, viuda desde hace varios años, dice padecer de la enfermedad de Parkinson², la cual exige de un tratamiento continuo y costoso con especialistas, neurólogos y terapeutas, enfermedad que al avanzar cada día la

impide e incapacita más. Por su parte, el señor LUIS ALEJANDRO CEPEDA SANDOVAL manifiesta estar enfermo de la próstata³, lo que hace que sufra intensos dolores y que deba usar indefinidamente una sonda, por lo menos hasta tanto sea intervenido quirúrgicamente, lo cual no ha sido posible, pues los únicos recursos con los que cuenta para el efecto son los tres millones de pesos con los cuales constituyó un CDT en la institución financiera demandada.

Señalan que a pesar de sus requerimientos, verbales y escritos, la demandada no les ha devuelto los dineros que depositaron ni les ha cancelado los intereses a los que se comprometió, alegando que se encuentra intervenida por el gobierno nacional dada su precaria situación financiera, y que ello implica que todos los recursos de sus ahorradores estén congelados, lo que le impide atender sus solicitudes.

Manifiestan, que la no devolución de los dineros, en sus casos específicos, ha puesto en serio riesgo su salud y por ende sus vidas, ya que esa situación les impide costear los tratamientos médicos que requieren con urgencia, los cuales sólo pueden cubrir con sus ahorros de toda la vida, pues no sólo carecen de trabajo y por lo tanto de ingresos, sino de seguridad social y de personas que los apoyen económicamente.

Según ellos, la demandada les ha manifestado que sólo hasta dentro de tres años sus ahorros les serán devueltos, tiempo que en sus casos, anotan, dadas sus condiciones físicas y su edad, implica negarles el derecho a la salud y en consecuencia vulnerar su derecho fundamental a una vida digna, la cual, si no reciben la atención médica que requieren, está en serio peligro.

En consecuencia, solicitan al juez constitucional amparo para sus derechos fundamentales a la salud y a la vida y reivindican su derecho a recibir un trato especial dada su condición de personas de la tercera edad, consagrado en el artículo 46 de la Constitución Política.

2. LOS FALLOS QUE SE REVISAN

Teniendo en cuenta que los supuestos de hecho que dieron origen a las acciones que son objeto de revisión son los mismos, y que los jueces constitucionales de primera y segunda instancia coincidieron, en lo esencial, en los argumentos que sirvieron de base a la decisión de los primeros de denegar por improcedente la tutela impetrada por los actores, y de los

segundos de confirmar dichos fallos, la síntesis de los respectivos argumentos y de los presentados por los demandantes en las correspondientes apelaciones se hará de manera conjunta.

PRIMERA INSTANCIA.

El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Duitama, a través de Sentencia de fecha primero (1) de julio de 1998 y previa la recopilación de la pruebas que consideró pertinentes, decidió denegar la tutela interpuesta por el señor LUIS ALEJANDRO CEPEDA SANDOVAL. En el mismo sentido se pronunció la Sala Penal del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, a la cual le correspondió conocer el proceso de tutela de la señora EVANGELINA VILLAMIL DE GUERRERO, a través de fallo proferido el 27 de julio de 1998. Los fundamentos que sirvieron de base a dichas decisiones son en resumen los siguientes:

- La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la C.P., tiene como objeto otorgar a todas las personas la posibilidad de poder acudir, en cualquier momento y sin mayores requisitos, ante cualquier juez de la República, para solicitar de él oportuna y pronta solución a situaciones de hecho que quebranten o amenacen sus derechos fundamentales.
- Dicha acción es subsidiaria, esto es que no es procedente si existe otro medio de defensa judicial, y además en principio debe dirigirse únicamente contra autoridades públicas y sólo en determinadas y específicas situaciones, que prevé expresamente la Constitución (art.86) y la ley (art. 42 D.L 2195 de 1991), ella es procedente contra particulares.
- En los casos sub -examine la acción fue interpuesta contra un particular, una entidad de derecho privado denominada CAJA POPULAR COOPERATIVA, con el fin de alcanzar objetivos para los cuales la ley prevé otros medios de defensa judicial, pues media entre los actores y la accionada una relación contractual, cuyas controversias le corresponde conocer y dirimir a la jurisdicción civil, lo cual hace definitivamente improcedente dicha acción, pues en primer lugar no se cumple ninguno de los presupuestos que establecen la Constitución y la ley para que la tutela sea viable contra particulares, dado que la accionada no presta un servicio público, su conducta no afectó grave y directamente el interés colectivo, ni los peticionarios se encuentran respecto de ella en estado de subordinación o indefensión, y en segundo lugar porque cuentan con acciones de carácter civil diseñadas por el legislador, precisamente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que adquieren las partes al celebrar un

contrato como el que subyace al constituir un certificado de depósito a término.

- El tratamiento y la respuesta que obtuvieron los demandantes de la accionada no fue discriminatorio, ni ocasionó la violación del derecho a la igualdad del que son titulares, pues una vez el gobierno la intervino por la difícil situación financiera que atravesaba, le ofreció a todos los ahorradores, sin distingo, contribuir con un 37% de sus recursos al proceso de recapitalización de la entidad y seguir recibiendo intereses por el restante 63%, propuesta que nunca fue respondida por los actores, y que implicó que sus ahorros quedarán en su totalidad congelados.

- Tampoco hubo violación del derecho de petición, pues los requerimientos presentados por los actores fueron oportunamente atendidos por la entidad demandada, la cual les informó que la misma había sido intervenida por disposición del DANCOOP, y que en consecuencia transitoriamente no era posible entregarles las sumas de dinero por ellos depositadas en certificados a término y en cuentas de ahorro.

- Por último, señalan los jueces constitucionales de primera instancia, que en ningún caso se prueba la existencia de un perjuicio irremediable, o que alguna acción u omisión de la demandada haya puesto en peligro o vulnerado el derecho a la vida de los peticionarios o cualquiera otro de sus derechos fundamentales.

LA APELACION DE LOS FALLOS DE PRIMERA INSTANCIA

El 6 y el 29 de julio de 1998, LUIS ALEJANDRO CEPEDA SANDOVAL y EVANGELINA VILLAMIL DE GUERRERO, respectivamente, apelaron los fallos proferidos por los jueces constitucionales de primera instancia, a través de los cuales les fueron denegadas las acciones de tutela que interpusieron para proteger sus derechos fundamentales a la igualdad, a la salud y la vida y para reivindicar el trato especial que para ellos, personas de la tercera edad, ordena la Constitución. Los argumentos que sustentan las respectivas impugnaciones son en síntesis los siguientes:

- Manifiestan los apelantes, que su solicitud de amparo obedece a que dada su avanzada edad, 65 y 75 años respectivamente, y las enfermedades de que son víctimas, (el primero presenta una hipertrofia prostática que ha hecho necesario que se le coloque sonda permanente hasta tanto sea operado y la segunda adolece del mal de parkinson que exige

un tratamiento continuo dado que degenera paulatinamente el organismo), la única posibilidad con que cuentan para costear los tratamientos que requieren con urgencia, se encuentra en los recursos que depositaron en la entidad accionada, pues carecen de seguridad social y obviamente no tienen trabajo; así, insisten en que si no les son devueltas de manera inmediata las sumas depositadas, su salud seguirá deteriorándose lo que pone en serio peligro sus vidas.

- Señalan, que en su caso no es efectivo acudir a la autoridad competente en la jurisdicción ordinaria para reclamar sus dineros, pues muy seguramente el delicado estado de salud de ambos les impedirá alcanzar a conocer la decisión del juez, motivo por el cual recurrieron a la vía excepcional de la tutela.

SEGUNDA INSTANCIA

De la impugnación de los fallos de primera instancia le correspondió conocer, a la Sala Penal de la H. Corte Suprema de Justicia el de la señora EVANGELINA VILLAMIL DE GUERRERO, y a la Sala Penal del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo el del señor LUIS ALEJANDRO CEPEDA SANDOVAL. Ambas Corporaciones, a través de fallos proferidos el 25 de agosto y el 28 de julio de 1998, respectivamente, decidieron confirmar los del a-quo.

Los argumentos que sirvieron de base a esas decisiones son en resumen los siguientes :

- En los casos sub-examine, no sólo la entidad demandada es de carácter privado, sino que ella no presta un servicio público, ni afectó con su conducta, grave y directamente, el interés colectivo; tampoco estableció con los accionantes una relación que implique la subordinación o indefensión de éstos respecto de ella, lo que sería suficiente para declarar la improcedencia de la acción, pues los únicos presupuestos que servirían de base para que la acción de tutela fuera viable contra dicha entidad particular, son precisamente esos, que están consignados en el artículo 86 de la C.P. y en el artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 1991.

- Los demandantes simplemente celebraron con la accionada un contrato, cuyo incumplimiento debe ventilarse en la jurisdicción ordinaria correspondiente. Si bien, dice la Sala Penal del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo, el contrato bilateral es fuente de

obligaciones recíprocas que implica cierto grado de restricción a la libertad de las partes, de cuyo no supone la existencia de subordinación o indefensión de una de ellas respecto de la otra, pues se presumen en un plano de igualdad.

- La tutela es una acción improcedente cuando se trata de solucionar conflictos entre particulares, para los cuales el sistema judicial ordinario prevé acciones específicas, por lo tanto en los procesos de la referencia dicho mecanismo era improcedente, pues se debaten obligaciones presuntamente incumplidas, que tienen origen en un contrato de carácter civil.

3. LA COMPETENCIA DE LA SALA

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto-Ley 2591 de 1991, la Sala es competente para revisar las sentencias de la referencia. Su examen se hace en virtud de la selección que de las sentencias de tutela practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se efectuó de conformidad con el reglamento de esta Corporación.

4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La materia.

En esta oportunidad, le corresponde a la Sala revisar los fallos de primera y segunda instancia producidos en los procesos de la referencia, los cuales denegaron las acciones de tutela interpuestas por los actores, personas de la tercera edad que solicitan protección inmediata para sus derechos fundamentales a la salud, a la vida, y a la igualdad, que en su concepto fueron y son actualmente vulnerados por la Caja Popular Cooperativa, entidad de carácter privado que se ha negado a devolverles los depósitos por ellos efectuados, en certificados a término y cuentas de ahorro, no obstante que los plazos estipulados en los respectivos contratos ya se cumplieron y que los demandantes así lo han solicitado reiteradamente, argumentando la accionada que fue intervenida por el gobierno nacional, dada la crítica situación financiera que afronta, y que éste congeló la totalidad de sus recursos.

Para la Sala, la controversia que plantean los actores no se refiere concretamente a si hubo o no incumplimiento por parte de la demandada respecto de las obligaciones contractuales que

adquirió con los peticionarios, el cual es un hecho si se tiene en cuenta que actualmente dicha entidad financiera esta intervenida y por lo tanto supeditada a las decisiones del gobierno nacional, el cual se vio en la necesidad de tomar posesión de sus bienes y de congelar transitoriamente todos sus recursos, debido a los graves problemas financieros que la demandada afronta, con miras a proteger el interés, no sólo de sus ahorradores, sino el interés general que se vería afectado si no se protege la estabilidad misma del sistema.

Lo que los actores le solicitan al juez constitucional es precisamente un trato de excepción respecto de los demás ahorradores de la accionada, dada su condición de personas de la tercera edad que adolecen graves enfermedades, cuyos tratamientos sólo pueden costear con los pocos ahorros depositados en dicha entidad; ellos no cuestionan en sí el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la accionada, para lo cual contarían con otros medios de defensa judicial, sino que recurren a un instrumento de carácter excepcional como la tutela, para proteger, no su derecho a que se les reintegren las sumas de dinero que son de su propiedad, sino sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, pues dicen carecer de seguridad social y no poseer medios distintos a esos recursos para asumir los costos de los tratamientos que les recomiendan con carácter urgente los especialistas.

Sin duda, como lo sostienen los jueces constitucionales de primera y segunda instancia, la controversia que se deriva del incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de la accionada, dada los graves problemas financieros que afronta y la intervención de que es objeto por parte del Estado, encuentra espacio concreto y específico en la jurisdicción ordinaria, circunstancia que haría improcedente la acción de tutela; no obstante, reitera la Sala, lo que se debate no es eso, sino si la situación actual de los actores, dadas sus precarias condiciones de salud, ameritaría un trato distinto al que se le da a los demás ahorradores de una entidad financiera intervenida. Es decir, si el no reintegro de las sumas de dinero por ellos depositadas en la entidad demandada, efectivamente pone en peligro su salud y su vida.

Para resolver de fondo sobre el asunto, la Sala deberá abordar el estudio de varios temas, el primero si la tutela, en los casos que se revisan, no obstante haber sido instaurada contra un particular era o no procedente.

Segunda. La Caja Popular Cooperativa, entidad demandada en los procesos de tutela de la referencia, es un organismo de carácter privado, dedicado a la actividad financiera, que como tal tiene a su cargo la prestación de un servicio público.

La acción de tutela es una institución que consagró la Constitución de 1991 para proteger los derechos fundamentales de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular. Se trata de un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido la acción de tutela no es una institución procesal alternativa ni supletiva.

Ahora bien, la procedencia de la acción de tutela contra particulares está supeditada, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Carta Política, a la existencia de uno de los siguientes presupuestos:

- a. Que el particular esté encargado de un servicio público;
- b. Que el particular afecte grave y directamente el interés colectivo;
- c. Que el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión frente al particular.

En esos tres eventos, tal como lo precisó esta Corporación, se puede presentar la vulneración de cualquier derecho fundamental de una persona por parte de un particular. Dijo la Corte:

“La institución de la tutela, tal como quedó plasmada en nuestro ordenamiento constitucional, implica un notable avance en relación con similares instituciones en otros ordenamientos. En efecto, el Constituyente de 1991 contempló la posibilidad de que la tutela procediera también contra particulares, lo cual no está previsto en otras legislaciones. Posiblemente se debe ello a que, en principio, se ha considerado erróneamente, que es el Estado, a través de las autoridades públicas, quien viola por acción u omisión, los derechos fundamentales de las personas, cuando la realidad demuestra que éstos también son vulnerados, en forma quizás más reiterativa y a menudo más grave, por los mismos particulares. (Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 1994,, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

El propósito de la tutela, como lo establece el citado artículo 86 de la C.P., es que el juez

constitucional, de manera expedita, administre justicia en el caso concreto, dictando las órdenes que considere pertinentes para salvaguardar y proteger los derechos fundamentales de las personas que acudan a esa vía excepcional, supletoria y sumaria, a la autoridad pública o al particular que con sus acciones u omisiones los amenacen o vulneren.

“La acción de tutela ha sido concebida, como un procedimiento preferente y sumario para la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular en los casos que determine la ley. Así las cosas, la efectividad de la acción, reside en la posibilidad de que el juez si observa que en realidad existe la vulneración o la amenaza alegada por quien solicita protección, imparta una orden encaminada a la defensa actual y cierta del derecho en disputa.” (Corte Constitucional, Sentencia T-100 de 1995, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

Lo que debe entonces determinar la Sala, en los casos concretos que se revisan, es si efectivamente, como lo señalan los jueces constitucionales de primera y segunda instancia en sus respectivos fallos, la entidad particular contra la que los actores dirigieron las acciones de tutela, no está incurso en ninguno de los presupuestos que establece la Constitución para que el amparo, a través de la vía excepcional de la tutela, sea procedente.

a. La Caja Popular Cooperativa es una institución financiera organizada como cooperativa especializada de ahorro y crédito, que como tal y según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, presta un servicio público.

El argumento central de los fallos que se revisan, que sirvió de base para determinar la improcedencia de la acción de tutela en los asuntos sub-examine, es que la misma se interpuso contra una entidad particular que no presta un servicio público, que no afectó grave y directamente el interés colectivo y respecto de la cual los interesados no se encuentran en estado de indefensión o subordinación, y que además, a través de ella, los actores pretendieron la defensa de un derecho que no es fundamental, como lo es la propiedad de unos dineros.

No comparte la Sala la categórica afirmación de los jueces constitucionales de primera y segunda instancia, de que la entidad de carácter privado demandada en los procesos de la

referencia no presta un servicio público, pues si bien la misma no está organizada ni reconocida como un banco, ella desarrolla actividades financieras del tipo descrito en el artículo 335 de la Constitución, actividad que reúne los componentes requeridos, de acuerdo con el ordenamiento legal y la jurisprudencia constitucional, para ser reconocida como tal.

En efecto, la Caja Popular Cooperativa es un establecimiento de ahorro y crédito, dedicado a la actividad financiera, con personería jurídica reconocida por Resolución No. 0665 de 26 de octubre de 1949, cuyo objeto social, de conformidad con el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Tunja el 7 de julio de 19984, es el siguiente:

“Objeto social. ...Contribuir al desarrollo económico, social y cultural de sus asociados y a la satisfacción de sus diversas necesidades por medio de la actividad de ahorro y crédito, promover la financiación en el campo agropecuario, en la pequeña y mediana industria, en el mejoramiento de los municipios y servir de institución de fomento en todas las actividades económicas y sociales que busquen el desarrollo integral de sus asociados y de las clases trabajadoras.”

Dicho objeto la coloca dentro de las denominadas cooperativas especializadas de ahorro y crédito, las cuales de conformidad con lo establecido en el artículo 99 de la Ley 79 de 1988 y en el artículo 2 del Decreto 1134 de 19895, pueden “...ejercer la actividad financiera de captar ahorros en depósito de terceros y otorgarles préstamos a éstos si así lo consagran expresamente sus estatutos...”, si cumplen los requisitos que señalen la ley y los reglamentos y reciben autorización previa para el efecto, del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP.

Ese carácter las supedita, de conformidad con lo establecido en los artículos 98 y 151 de la ya citada Ley 79 de 1988, al control integral de la Superintendencia Bancaria en los aspectos relacionados con la actividad financiera que ellas cumplen. También, desde luego, se encuentran sujetas al control del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, el cual tiene capacidad de intervenirlas de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 24 de 1981. Así las cosas, se concluye que la Caja Popular Cooperativa es una entidad que bajo la naturaleza jurídica cooperativa se organizó como entidad financiera, siendo su objeto desarrollar dicha actividad, para lo cual capta ahorros del público, incluidos

particulares no cooperados, y otorga préstamos al público en general.

En esa perspectiva, de conformidad con la jurisprudencia que sobre el tema ha producido esta Corporación, en tratándose de una entidad cooperativa organizada como institución financiera, ella presta un servicio público y en consecuencia contra la misma es procedente la acción de tutela, como mecanismo excepcional para la protección de los derechos fundamentales de la personas, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Carta Política. En efecto, ha dicho la Corte:

“El servicio público es definido en el derecho positivo colombiano como “...toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente o por personas privadas ...”

“De igual manera la jurisprudencia constitucional ha establecido que el servicio público es “ toda actividad dirigida a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su ordenación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas”.

“(…)

“En el asunto del que aquí se trata, la actividad desplegada por las entidades financieras tiene la prerrogativa consistente en la facultad para captar recursos del público, manejarlos, invertirlos y obtener un aprovechamiento de los mismos, dentro de los límites y con los requisitos contemplados en la ley ; así como también, por expreso mandato de la Constitución Política, el Presidente de la República está obligado a “ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público”, según lo dispone el artículo 189, numeral 24 de la Carta, quedando así establecido que en el asunto sometido a revisión, se presentan por lo menos dos de los elementos básicos que la doctrina ha identificado como requeridos para que los particulares colaboren en la prestación de servicios públicos.

“El artículo 335 de la Carta establece :

“Artículo 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.”

“(…)

“De los precedentes textos constitucionales aparece que la actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados al público, atendiendo a su propia naturaleza, reviste interés general y, por tanto, no escapa al postulado constitucional que declara su prevalencia sobre intereses particulares (artículo 1o. Constitución Política), lo cual se concreta en el carácter de servicio público que se le atribuyó desde 1959...” (Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

Queda claro entonces, que los peticionarios, en los procesos de la referencia, no se encuentran en estado de subordinación o indefensión respecto de la demandada, y que no se puede afirmar que la misma haya incurrido en conductas que afecten grave y directamente el interés colectivo, que fue precisamente lo que quiso evitar el gobierno al tomar la decisión de intervenirla, lo que es incuestionable es que ella presta un servicio público, y, en consecuencia, que cumplido ese presupuesto la acción de tutela, en los casos que se revisan, si era procedente.

En cuanto al argumento de que la acción también era improcedente por no haber sido interpuesta para defender derechos fundamentales, por cuanto la propiedad de unos recursos pecuniarios no lo es, reitera la Sala que la petición de los actores en los casos que se revisan, está dirigida a buscar protección para sus derechos a la salud y a la vida, a los cuales la Constitución y la jurisprudencia les reconoce esa categoría.

b. Consideraciones generales sobre el proceso de intervención de las entidades cooperativas organizadas como entidades financieras, que como tales prestan un servicio público.

Determinada la procedibilidad de la acción de tutela contra una entidad de carácter privado que desarrolla la actividad financiera, por ser ésta reconocida como un servicio público, la Sala se detendrá a analizar de manera sucinta el fundamento del proceso de intervención

que ordenó el gobierno nacional respecto de la demandada, dada la graves crisis por la que atravesaba, con el objeto de establecer los efectos del mismo y determinar si ellos, como lo sostienen los actores, vulneran o amenazan sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, o si ocasionan un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela.

Por motivos de interés general y con el propósito de proteger los intereses de los ahorradores de la CAJA POPULAR COOPERATIVA, entidad demandada en los procesos de la referencia, el Estado se vio precisado, con base en lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 150, en el numeral 24 del artículo 189 y en lo dispuesto en el artículo 335 de la Constitución Política, a intervenirla, dada la difícil situación financiera que atraviesa, su falta de solidez y el nivel de ilíquidez que se observa al analizar sus balances.

Esa intervención, que el gobierno ordenó a través de la Resolución No. 1889 de 1998, proferida por la Dirección del DANCOOP⁶, encuentra fundamento en la competencia que para el efecto le otorga el artículo 291 del Decreto Ley 663 de 1993, Estatuto Financiero, el cual señala que en esos eventos el gobierno debe tomar posesión de los bienes, haberes y negocios de la institución intervenida, con el objeto de administrarlos y de adoptar las medidas que sean necesarias para devolverle a la misma solidez y credibilidad.

La intervención, en el caso concreto de la Caja Popular Cooperativa, implicó la adopción de medidas tales como la congelación de los recursos de que dispone dicha entidad, al menos por un tiempo aún no determinado⁷, la cual afecta a todos los ahorradores, lo que desvirtúa el cargo de violación del derecho a la igualdad que alegan en este caso los actores, pues la negativa transitoria de devolverles los ahorros por ellos depositados, informada por la accionada de manera oportuna y completa a los mismos, lo que también desvirtúa la acusación de que el derecho de petición fue vulnerado, se ha aplicado sin distinción a todos los clientes de la demandada.

En síntesis, la intervención que ordenó el gobierno en la entidad financiera demandada, ocasionó que éste dispusiera la congelación transitoria de todos los bienes y recursos de la misma, incluidos los ahorros depositados por todos sus clientes, lo que hace que en la actualidad la accionada esté imposibilitada para devolver las sumas de dinero que reclaman los actores; esa medida es precisamente la que ellos cuestionan, pues consideran que en sus casos específicos, vulnera sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, al impedirles

acceder a los tratamientos médicos que requieren con urgencia.

Tercera. En los casos objeto de revisión, los actores alegan que la medidas adoptadas por el gobierno, en desarrollo del proceso de intervención que adelanta en la entidad financiera demandada, a ellos les causa un perjuicio irremediable que hace procedente la acción de tutela.

A partir de los anteriores presupuestos, lo que le corresponde definir al juez constitucional en los casos sub-examine, es si la congelación transitoria de los recursos de la demandada, que le impide a ésta devolver de manera inmediata los depósitos efectuados por los actores, dada la condición de éstos de personas de la tercera edad, al parecer afectadas por graves enfermedades, cuyos tratamientos sólo pueden costear con dichos ahorros pues afirman carecer de seguridad social, de trabajo y de ingresos, implica, como ellos lo sostienen, que se ponga en grave riesgo su salud y por ende sus vidas.

Para la Sala es claro que el proceso de intervención que ordenó el gobierno a la demandada, dada la grave crisis financiera que afronta, está dirigido fundamentalmente a proteger, en condiciones de igualdad, los intereses de los ahorradores de la misma y desde luego la estabilidad del sistema; no obstante, si se llegare a comprobar que las medidas adoptadas en los casos específicos que se revisan, efectivamente ponen en peligro la vida de los actores, personas de la tercera edad que dicen estar afectadas de graves enfermedades y carecer de recursos para atender los gastos que demandan sus respectivos tratamientos, se configuraría un perjuicio irremediable que haría procedente un tratamiento de excepción para los mismos, en aras de proteger sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, y su dignidad.

“El perjuicio irremediable ha sido definido de manera reiterada por esta Corporación, como aquel perjuicio INMINENTE, que reclama medidas URGENTES, y en consecuencia la acción IMPOSTERGABLE del juez constitucional para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados (Corte Constitucional, Sentencia T-578 de 1998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz)

Vale aclarar, que si bien en los casos objeto de revisión, como se anotó antes, existe otro medio de defensa judicial, éste sólo se podría entender efectivo si la controversia se limitara al reclamo de los recursos depositados por los actores en la entidad financiera, pero no es

así, pues lo que ellos alegan es que la retención transitoria pero indefinida de esos depósitos pone en grave peligro su salud y por ende sus vidas.

En efecto, los actores coinciden en manifestar, que trabajaron durante toda su vida logrando ahorrar unos pocos pesos con los que aspiraban a sufragar los gastos de su vejez, pues nunca accedieron al sistema de seguridad social, y que ahora, cuando requieren con urgencia de esos dineros para asumir los costos de los tratamientos médicos que requieren de manera inaplazable, la entidad demandada los obliga a esperar un tiempo, que en su criterio y dada su condición, para ellos puede ser fatal.

Si se tiene en cuenta, que no obstante que la Constitución ordena un trato preferente para las personas de la tercera edad, del cual son responsables el Estado, la sociedad y la familia, y que esa prerrogativa debería incluir el derecho a la seguridad social, lo cierto es que la universalización del mismo, dada la escasez de recursos, tan sólo está prevista a partir del año dos mil, lo que implica que de llegarse a comprobar que los actores efectivamente carecen de seguridad social, y que padecen las patologías a las que aluden, las cuales requieren tratamientos especializados de alto costo, la negativa a reintegrarles los recursos que depositaron en la entidad financiera demandada, con el propósito de contar con sus rendimientos para atender sus necesidades básicas, conllevaría, necesariamente, a causarles a éstos un perjuicio irremediable, que haría procedente la tutela de los derechos fundamentales para los cuales solicitan protección.

“Es cierto que en el orden justo adoptado por la Carta Política actual como fórmula de convivencia pacífica para todos los residentes del país, aquellos que han ejercido (y cumplido con) el derecho-deber de trabajar durante el período económicamente activo de su vida adulta, al llegar a la edad de retiro forzoso deben ser reconocidos como titulares del derecho a la seguridad social y, por tanto, su subsistencia no debe quedar librada al albur de encontrar entre sus conocidos y relacionados algunas personas solidarias que se conmuevan ante la miseria ajena. Pero la universalización del derecho a la seguridad social no está prevista en el ordenamiento colombiano sino a partir del año 2000, y los actores no cuentan con los requisitos legales para que se les reconozca una pensión.” (Corte Constitucional, Sentencia T-495 de 1997, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)

En los casos analizados, lo que argumentan los actores es precisamente que su deteriorado

estado de salud no da espera, por lo que las acciones ordinarias o los resultados esperados del proceso de intervención que adelanta el gobierno en la demandada, no constituyen garantía para sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, por lo que reclaman del juez constitucional una acción inmediata que los proteja de manera efectiva.

En esa perspectiva, la Sala consideró pertinente practicar algunas pruebas tendientes a comprobar los supuestos de hecho a partir de los cuales los actores hacen su solicitud, los cuales de verificarse configurarían un perjuicio irremediable para los mismos y en consecuencia harían procedente la acción de tutela. Tales supuestos, que reunidos ameritarían medidas urgentes e impostergables por parte del juez constitucional, dirigidas a garantizar el derecho a la salud y a la vida de los actores, son los siguientes :

- Que dichas personas padecen graves enfermedades que exigen tratamientos médicos especializados e inmediatos, cuyos costos no pueden asumir sin contar con los recursos que depositaron en la entidad demandada.

- _ Que ellas carecen de seguridad social, de salario o de pensión, que les permita subsistir en condiciones dignas, lo que incluye desde luego asumir los costos de sus respectivos tratamientos médicos, dada la carencia de seguridad social.

Para comprobar esos supuestos de hecho, la Sala, a través de auto de fecha 10 de noviembre de 1998, le solicitó al señor Director de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que practicara los exámenes médicos pertinentes para determinar el estado actual de salud de los actores, e informara a esta Corporación, si dichas personas padecen alguna enfermedad que exija tratamiento o intervención quirúrgica inmediata. Así mismo, le solicitó a los actores que por escrito y bajo la gravedad del juramento, informaran, primero si están afiliados a alguna E.P.S. o entidad prestadora de servicios médicos y hospitalarios, y segundo, si devengan alguna suma de dinero proveniente de salarios, pensión o renta.

De lo que se trata es de verificar que en efecto el mínimo vital que requieren los actores para garantizar una vida digna depende, como ellos lo afirman, de las sumas de dinero que depositaron en la entidad financiera demandada, por ahora congeladas, pues si así es, no le cabe duda a la Sala que sus derechos fundamentales a la salud y a la vida prevalecerían y que en consecuencia, retener dichas sumas, aún por los motivos de interés general que invoca el acto administrativo que ordenó la intervención de la accionada, ocasionaría un

perjuicio irremediable que vulneraría el núcleo esencial de los derechos fundamentales para los cuales solicitan protección.

Así las cosas, teniendo en cuenta que los actores son personas de la tercera edad, que durante toda su vida adulta trabajaron y ahorraron para garantizarse a sí mismos la posibilidad de atender sus necesidades de subsistencia y salud con los rendimientos de esos recursos, si se comprueba que padecen enfermedades que exigen tratamiento médico o intervención quirúrgica inmediata, que carecen de seguridad social y que no cuentan con recursos provenientes de salario o pensión, la Sala procederá a tutelar sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, de lo contrario confirmará los fallos de primera y segunda instancia.

El caso de la señor LUIS ALEJANDRO CEPEDA SANDOVAL.

De conformidad con el informe remitido por la Jefatura del Grupo Clínico Forense del Instituto Nacional de Medicina Legal, contenido en oficio 1003 de 20 de noviembre de 1998, el mencionado señor fue "...citado telefónicamente para el 17 de noviembre de 1998 a las 2:00 P.M.", con el objeto de practicarle el examen médico solicitado por esta Corporación y conceptuar sobre él mismo, citación a la que el actor no se presentó.

En cuanto a la información que la Sala le solicitó a él directamente, a través de auto de 10 de noviembre de 1998, la cual debía remitir por escrito y bajo la gravedad del juramento, sobre si estaba o no afiliado a alguna E.P.S o entidad prestadora de servicios médicos, o si recibía alguna pensión o salario, la Secretaría General de esta Corporación, a través de auto de fecha 18 de noviembre de 1998, informó al Magistrado Sustanciador lo siguiente : "...respecto de la prueba ordenada dentro del expediente T-177.763 no se pudo realizar la notificación al señor LUIS ALEJANDRO SANDOVAL CEPEDA por cuanto el mencionado señor no reside en la dirección suministrada."

Careciendo de la base probatoria que la Sala definió como necesaria para resolver si tutelaba o no los derechos invocados por el actor, no obstante los varios esfuerzos que se realizaron para localizarlo, se procederá a confirmar los fallos que denegaron la acción, pero por los motivos expuestos en esta providencia.

El caso de la señora EVANGELINA VILLAMIL DE GUERRERO.

En este caso, previo el examen médico que ordenó esta Corporación, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, a través de oficio No. 9811191028 de 24 de noviembre de 1998, conceptúo lo siguiente :

“CONCLUSION : El caso corresponde a una mujer senil de 74 años de edad con patología neurológica, clínicamente identificada como enfermedad de parkison; es un trastorno crónico del sistema nervioso central, caracterizado por lentitud y pobreza de los movimientos intencionales, rigidez muscular y temblor. La enfermedad de parkison misma es ideopática, es decir que no tiene una causa conocida, suele haber una pérdida de células en la sustancia negra y otras neuronas pigmentadas y una disminución de dopamina en las terminales de los axones. Se presenta en los sujetos de edad media y viejos, es lentamente progresiva y puede llevar a una incapacidad importante. El tratamiento es la levodopa, que es un precursor de la dopamina que está deficitaria. El caso analizado de la señora EVANGELINA VILLAMIL, no requiere tratamiento quirúrgico, pero si debe continuar con su tratamiento clínico, encaminado al control de la enfermedad descrita y debe hacerlo el especialista neurólogo, quien determinará paulatinamente los procedimientos, conductas y demás requerimientos a seguir.”

De otra parte, la actora, atendiendo el requerimiento de esta Corporación, contenido en auto de fecha 10 de noviembre de 1998, el 20 de ese mismo mes remitió escrito bajo la gravedad del juramento en el que manifiesta lo siguiente:

“...que se encuentra afiliada al Instituto de los Seguros Sociales como ADICIONAL por un nieto, teniendo derecho solamente a un cincuenta por ciento (50%) por consulta, medicamentos y hospitalización, PAGANDO UNA MENSUALIDAD DE CUARENTA MIL PESOS (\$40.000) cada mes, cuando no tengo para pagar el seguro no soy atendida.

“NO TENGO NINGUNA ENTRADA ADICIONAL Y MUCHO MENOS PENSION ya que toda mi vida trabaje como independiente y mi única entrada eran los intereses producidos por los cedetes (sic). Mi esposo murió hace ocho meses y estoy pagando intereses de la plata que preste para el entierro.”

De las pruebas recaudadas se concluye lo siguiente:

- Que la demandante es persona de la tercera edad, afectada por una delicada enfermedad

que le causa un deterioro progresivo cuyo tratamiento implica altos costos.

- Que si bien ella está afiliada al seguro social, su condición de beneficiaria “adicional”⁸ implica que dicha entidad sólo esta obligada a asumir el costo de los tratamientos que requiera, siempre y cuando esté al día con sus aportes mensuales, fijados en \$ 40.000, pagos que efectuaba con los rendimientos de los dineros depositados en la entidad accionada, y que se ha visto obligada a suspender pues no sólo no le reintegran los dineros depositados, sino que no le pagan los rendimientos pactados.

- Que la medicina que debe consumir de manera ininterrumpida si bien esta incluida en el formulario del POS, no se la suministran regularmente pues el seguro social no siempre tiene provisiones y ella no puede adquirirla por carecer de recursos.

Bajo esas circunstancias, el no reintegro inmediato de los depósitos por ella efectuados en la Caja Popular Cooperativa, efectivamente implica que no pueda asumir los costos del tratamiento que requiere dada la enfermedad que padece, lo que pone en grave peligro su salud y su vida y afecta de manera significativa su dignidad. Por esos motivos, la Sala en el caso de la actora, revocará los fallos de primera y segunda instancia, y en su lugar procederá a tutelar sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, para lo cual ordenará a la demandada, que en el término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas reintegre las sumas de dinero depositadas por ella en certificados de depósito a término.

Debe aclarar la Sala, que el fallo que se produce en sede de constitucionalidad para proteger los mencionados derechos fundamentales de la actora, en nada interfiere ni desconoce el principio par conditio creditorum, que garantiza igualdad de trato para todos los acreedores en un proceso concursal.

También advierte la Sala, que las acciones de tutela cuyos procesos se revisan, fueron interpuestas y falladas, en primera y segunda instancia, antes de que el gobierno nacional expidiera el decreto No. 2330 de 1998, “Por el cual se declaró el estado de emergencia económica y social”, esto para señalar que las decisiones adoptadas en esta providencia en ningún caso deben entenderse como un anticipo del pronunciamiento de esta Corporación sobre dicho decreto legislativo.

En virtud de lo expuesto, la Sala Número Ocho de Revisión de la Corte Constitucional,

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el fallo proferido el 1 de julio de 1998 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Duitama, que denegó la tutela interpuesta por LUIS ALEJANDRO CEPEDA SANDOVAL, fallo que a su vez confirmó la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo.

Segundo. REVOCAR el fallo proferido el 27 de julio de 1998 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, confirmado por la Sala Penal de la H. Corte Suprema de Justicia, a través de sentencia de fecha 25 de agosto de 1998, que denegó la tutela interpuesta por EVANGELINA VILLAMIL DE GUERRERO.

Tercero. En su lugar TUTELAR los derechos fundamentales a la salud y a la vida de EVANGELINA VILLAMIL DE GUERRERO, para lo cual le ordena al representante legal de la CAJA POPULAR COOPERATIVA, en el término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de la presente providencia, le reintegre a la accionante las sumas de dinero por ella depositadas en certificados a término, junto con sus intereses.

Cuarto. LIBRAR por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En los respectivos expedientes reposan las fotocopias de los títulos valores que constituyeron los actores en la entidad demandada; así, en el caso de la señora Evangelina Villamil de Guerrero se observa que depositó en total veintisiete millones de pesos (\$27.000.000.00), mientras que el señor Luis Alejandro Cepeda Sandoval deposito tres millones de pesos (\$3.000.000.00)

2 Al folio 8 del expediente T-182203, reposa el original de una fórmula médica expedida por el ISS el 10 de julio de 1998, en la que se certifica que la actora padece la enfermedad de Parkinson.

3 Al folio 23 del expediente T-177763, reposa un certificado médico expedido por el Consultorio Médico Especializado “Jesucristo Obrero”, en el cual se dice que el actor padece hipertrofia prostática y que requiere intervención quirúrgica.

4 Fotocopia auténtica de dicho certificado reposa al folio 34 del expediente T-182203

5 Vale aclarar, que a raíz de la grave crisis que afronta en la actualidad el sector cooperativo, el legislador expidió la Ley 454 de 1998, por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones; esa ley, de conformidad con lo establecido en su artículo 86, comenzará a regir un año después de su promulgación, esto es el 4 de agosto de 1999, fecha a partir de la cual deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, y expresamente los trámites y procedimientos existentes en otras normas sobre la materia.

6 Copia auténtica de dicha resolución reposa al folio 40 del expediente T-182203

7 De acuerdo con el informe presentado a esta Corporación por el Vicepresidente Jurídico de la entidad demandada, fechado el 13 de noviembre de 1998, la congelación de los recursos de los accionantes es indefinida en el tiempo, pues ella se prolongará hasta que "...se levante la intervención por parte del DANSOCIAL."

8 El Decreto 806 de 1998, reglamenta la afiliación al régimen de seguridad social en salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de seguridad social en salud, incluidos los denominados planes adicionales de salud, a los que se refieren los artículos 18 y siguientes de dicha norma, definidos como "...el conjunto de beneficios opcional y voluntarios, financiado con recursos diferentes a los de la cotización obligatoria", planes que serán "...de la exclusiva responsabilidad de los particulares..."