

Sentencia T-009/00

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL LABORAL-Procedencia de tutela cuando no protege suficientemente los derechos fundamentales

Por regla general las cuestiones laborales deben ser discutidas y decididas en la jurisdicción laboral. Sin embargo, existen dos excepciones a esta regla. En primer lugar, la acción de tutela puede proceder, como mecanismo transitorio, cuando se trata de evitar la consumación de un perjuicio irremediable de carácter iusfundamental. En segundo término, cuando no existe, ante la jurisdicción natural, una acción capaz de restablecer integralmente el derecho fundamental comprometido.

DEBIDO PROCESO A TRABAJADOR POR DECLARACION DE ILEGALIDAD DE LA SUSPENSION COLECTIVA DEL TRABAJO

La acción de fuero sindical o reintegro, según lo ha entendido la jurisprudencia laboral, no puede prosperar, pues una vez declarado ilegal el cese de actividades, se levanta la mencionada garantía. De otra parte, la acción ordinaria podría prosperar para el pago de los perjuicios de carácter económico. Pero, sin embargo, dicha acción no puede dar lugar a la orden de reintegro. En consecuencia, en la jurisdicción laboral no existe un mecanismo ordinario de defensa integral del derecho al debido proceso del trabajador despedido como consecuencia de la declaratoria ilegal de un cese de actividades. A efectos de lograr el restablecimiento del derecho al debido proceso y defensa de los actores, se ordenará dejar sin efecto los actos por medio de los cuales éstos fueron removidos de sus cargos en las entidades acusadas, actos éstos contrarios a la Constitución. Por consiguiente, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, se procederá al reintegro de los actores a los cargos que venían desempeñando al momento de ser ordenado su despido.”

FALLO DE TUTELA-Efecto interpartes

Los trabajadores de Coopfebor, solicitan que se les haga “extensiva” la decisión adoptada a través de la sentencia SU-36/99. No obstante, como se afirma en la sentencia de primera instancia objeto de revisión, tal pretensión no es posible dado el efecto interpartes de los fallos de tutela. Ciertamente, no se puede trasladar o extender la decisión adoptada por la

Corte en un proceso determinado, a otro proceso que, entre otras cosas, se ha trabado entre partes distintas. No obstante, lo anterior no significa que la doctrina sentada en la sentencia previa no resulte aplicable al caso presente y a los otros que reúnan, exactamente, las mismas circunstancias relevantes. En efecto, esta Corporación ya ha precisado, en múltiples decisiones, que las sentencias de tutela, proferidas en ejercicio del poder de unificación que la Carta le confiere a la Corte Constitucional, los jueces - incluyendo a la propia Corte -, que, en uso de su autonomía funcional, encuentren pertinente apartarse de la doctrina fijada, deben argumentar y justificar debidamente su posición. La Sala, con fundamento en los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica, considera que, en el presente caso, debe aplicarse, integralmente, la doctrina sentada en la Sentencia de Unificación 036/99, que versaba sobre hechos idénticos a los que se registran en los antecedentes de esta providencia.

ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Concepto

La actuación temeraria es aquella contraria al principio constitucional de la buena fe. En efecto, dicha actuación, ha sido descrita por la jurisprudencia como “la actitud de quien demanda o ejerce el derecho de contradicción a sabiendas de que carece de razones para hacerlo, o asume actitudes dilatorias con el fin de entorpecer el desarrollo ordenado y ágil del proceso.” En estas circunstancias, la actuación temeraria ha sido calificada por la Corte como aquella que supone una “actitud torticera”, que “delata un propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa”, que expresa un abuso del derecho porque “deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción”, o, finalmente, constituye “un asalto inescrupuloso a la buena fe de los administradores de justicia”.

ACCION DE TUTELA-Nueva presentación por nueva doctrina constitucional

Los actores interpusieron una segunda acción de tutela a raíz de las mismas circunstancias fácticas - despido en virtud de la declaratoria de ilegalidad del cese de actividades, sin agotar el debido proceso -. Sin embargo, en la segunda acción presentada, los trabajadores despedidos alegan la vulneración de su derecho a la igualdad y solicitan la aplicación al caso de una doctrina constitucional que sólo fue formulada por la Corte una vez decididas las acciones primariamente presentadas. Se trata entonces de una segunda acción que, sin embargo, se funda en un hecho nuevo: la consagración de una doctrina constitucional que

reconoce (1) la aplicación inmediata del derecho al debido proceso en los procedimientos de despido en virtud de la declaratoria de ilegalidad de un cese de actividades y (2) la procedencia de la tutela a fin de hacer exigible el mencionado derecho. En las condiciones anotadas, parece claro que los actores, en ejercicio de su derecho a la igualdad, consideraron que la doctrina sentada por la Corte Constitucional, para resolver un caso cuyos hechos son idénticos y concomitantes a los hechos que originaron su solicitud de amparo, les era aplicable. Mal puede afirmarse entonces que la actuación verificada esté afectada por la existencia de mala fe o dolo, pues no es posible indicar que los actores interpusieron la acción a sabiendas de que carecían de razones para hacerlo, ni que actuaron de manera “tortícera”, o en abuso del derecho de acción.

COSA JUZGADA EN TUTELA-Alcance

Si la causa petendi está constituida por las razones – de hecho y de derecho – que sustentan la petición formulada, no cabe duda de que, entre las primeras y las segundas decisiones proferidas, existe una muy relevante diferencia. Lo que motivó las últimas solicitudes de amparo y la orden judicial de protección del derecho vulnerado, fue la expedición de la sentencia SU-36/99, es decir, la adopción de una nueva doctrina que debe ser aplicable siempre que pueda verificarse que la vulneración persiste por razones ajenas a la parte actora y que es jurídica y fácticamente posible la protección judicial. Finalmente, no puede afirmarse que existe una vulneración de la cosa juzgada, pues lo que verdaderamente se produjo en los fallos de primera instancia, fue el rechazo de la acción por considerar que se trataba de un mecanismo improcedente dada la existencia de mecanismos alternativos de defensa. No hubo, por ello, un pronunciamiento de fondo sobre los hechos del caso, como si ocurre en la presente sentencia.

Referencia: expediente T-235816

Acción de tutela instaurada por García Ortiz Maria Elena y Otros contra Febor Entidad Cooperativa “Coopfebor”

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., enero dieciocho (18) de dos mil (2000).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá en primera instancia y por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá en segunda instancia dentro de la acción de tutela instaurada por la señora MARIA HELENA GARCÍA ORTIZ Y OTROS contra FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA “COOPFEBOR”

I. ANTECEDENTES

El 10 de mayo de 1999, la señora María Elena del Socorro García Ortiz y otros, por medio de apoderado judicial, interpusieron acción de tutela ante el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá, D.C., contra Febor Entidad Cooperativa “COOPFEBOR” en defensa de su derecho fundamental a la igualdad (C.P., artículo 13).

Los actores señalan que la empresa demandada vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la asociación sindical, al despedirlos sin haber realizado un procedimiento previo para verificar si, en realidad, concurrían las causales que hubieran justificado tal decisión. Afirman que, adicionalmente, se encuentra comprometido su derecho fundamental a la igualdad, dado que la Corte Constitucional a través de la sentencia SU-36/99, ordenó el reintegro de un grupo de trabajadores que se hallaban, exactamente, en las mismas circunstancias en las cuales ellos se encontraban. Agregan que, pese a sus múltiples requerimientos, no han logrado una protección judicial de sus derechos, en los términos establecidos en la sentencia SU-36/99.

Hechos

2. Los hechos que dieron origen a la presente acción de tutela, pueden sintetizarse como sigue:

2.1. El día 28 de enero de 1998 los trabajadores de la empresa Febor Entidad Cooperativa COOPFEBOR realizaron un cese de actividades promovido por el Sindicato de Trabajadores de la compañía "SINTRACOOPEBOR".

2.2. Por medio de escrito del 29 de enero de 1998, la empresa Febor Entidad Cooperativa COOPFEBOR solicitó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la declaratoria de ilegalidad del cese colectivo de actividades. Mediante la Resolución número 01069 de abril 28 de 1998, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social declaró ilegal la suspensión de actividades realizada el 28 de enero, dado que la decisión de paro no fue tomada por la mayoría requerida por la ley (art. 444 y 450 CST).

La Mencionada Resolución dispuso:

ARTICULO PRIMERO.- Declarar ilegal la suspensión de actividades realizada el día 28 de enero de 1998, por trabajadores de la empresa FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA.

ARTICULO SEGUNDO.- "Una vez conocida la declaratoria de ilegalidad de que trata esta resolución, y atendiendo el procedimiento ordenado por el decreto 2164 y la resolución 1064 de 1959, modificada por las resoluciones 1091 de 1959 y 0342 de 1977, "...El Ministerio de Trabajo intervendrá de inmediato con el objeto de evitar que el patrono correspondiente, despida a aquellos trabajadores que hasta ese momento hayan hecho cesación pacífica del trabajo, pero determinada por circunstancias ajenas a su voluntad y creadas por las condiciones mismas del paro. Es entendido, sin embargo, que el patrono quedará en libertad de despedir a todos los trabajadores que, una vez conocida la declaratoria de ilegalidad, persistieren en el paro por cualquier causa". (art. 1° Decreto 2164/59).

"Una vez producida la declaración de ilegalidad de un paro, el patrono afectado por el mismo procederá a presentar "ante el inspector de trabajo y seguridad social del domicilio de aquél, o ante el Jefe de la División Departamental del Trabajo y Seguridad Social (hoy Jefe de la División del Trabajo e Inspección y Vigilancia), cuando el patrono esté domiciliado en la ciudad sede de dicha dependencia", "la lista de aquellos trabajadores suyos que él considere necesario despedir por haber participado o intervenido en la suspensión del trabajo y no estar comprendidos dentro de lo previsto en la primera parte del art. 1° del decreto 2164 de 1959". (arts. 1° resolución 1064/59 y 5° resolución 342/77).

“El funcionario respectivo, recibida la lista o recibida la comisión, deberá practicar todas las diligencias probatorias que sean necesarias para esclarecer los hechos materia de la investigación.

“El inspector del trabajo, dispondrá de un término máximo de quince (15) días hábiles para practicar la investigación administrativa.

“Finalizada ésta, el funcionario comisionado deberá remitir el informativo completo al jefe de la División Departamental de Trabajo y Seguridad Social (hoy Jefe de la División de Trabajo e Inspección y Vigilancia).

“Cuando la investigación haya sido adelantada por inspectores de trabajo y seguridad social no comisionados, deberán remitir de manera inmediata el expediente al jefe de la División Departamental (hoy Jefe de la División de Trabajo e Inspección y Vigilancia) más próxima al lugar de su jurisdicción. En uno u otro caso, el respectivo jefe, recibida la documentación, dispondrá de un término máximo de cinco (5) días hábiles para emitir el pronunciamiento a que haya lugar. En la misma providencia que decida el negocio, el jefe de la División Departamental (hoy Jefe de la División de Trabajo e Inspección y Vigilancia) conminará al patrono para que se abstenga de despedir a los trabajadores, que hayan hecho cesación pacífica del trabajo, pero determinada por circunstancias ajenas a su voluntad y creada por las condiciones mismas del cese, en caso de no haberlo verificado so pena de incurrir en las sanciones de ley o le impondrá estas sanciones, si ello hubiere acontecido.” (art. 6° resolución 342/77).

ARTICULO TERCERO.- Ordenar a la Dirección Regional de Trabajo y Seguridad Social de Santafé de Bogotá D.C. y Cundinamarca, que intervenga de inmediato para garantizar que la empresa cumpla con el procedimiento establecido en las normas relacionadas en el artículo anterior.

ARTICULO CUARTO.- La presente resolución es de inmediato cumplimiento y contra ella sólo proceden las acciones ante el Honorable Consejo de Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo.

2.3. El día 15 de mayo de 1998, la directora de la división de Gestión Humana de Febor Entidad Cooperativa COOPFEBOR, mediante carta dirigida a cada uno de los actores, manifestó que la empresa terminaba con justa causa sus contratos de trabajo, teniendo en cuenta su participación activa en el paro del día 28 de enero de 1998, declarado ilegal por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

2.4. El 22 de mayo de 1998, el Director Regional de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe de Bogotá y Cundinamarca, en respuesta a la previa solicitud del presidente de SINTRACOOPEBOR, para que tal entidad interviniera ante la empresa demandada y evitara el despido injusto de trabajadores, indicó que la empresa no había presentado la lista de trabajadores que consideraba necesario despedir, por lo cual no se había iniciado trámite alguno al respecto.

2.5. Los trabajadores despedidos instauraron acciones de tutela ante los juzgados laborales del circuito de Santa Fe de Bogotá, D.C., en contra de la empresa Febor Entidad Cooperativa COOPFEBOR, por considerar que ésta vulneró sus derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso y al derecho de asociación sindical, al terminar sus contratos de trabajo sin llevar a cabo un procedimiento que demostrara su participación en la suspensión ilegal de actividades.

Los jueces laborales del circuito de Santa Fe de Bogotá, D.C., que conocieron de las acciones de tutela presentadas coincidieron en señalar que estas eran improcedentes, por existir otro medio de defensa judicial. Sus fallos fueron confirmados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá. Adicionalmente, ninguno de tales expedientes fue seleccionado para revisión por parte de la Corte Constitucional.

3. El 10 de mayo de 1999, los accionantes, a través de apoderado judicial, interpusieron acción de tutela ante el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá, D.C., contra Febor Entidad Cooperativa COOPFEBOR por considerar vulnerado su derecho fundamental a la igualdad (C.P., artículo 13). Solicitan que se ordene al representante legal de la demandada que “haga extensiva a cada uno de los accionantes por unidad objetiva, material y sustancial, la decisión adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la sentencia de unificación N° 36, proferida, (sic), del 27 de enero de 1999” y en consecuencia, se reintegre a los actores a los cargos que venían desempeñando al momento de su

remoción.

El apoderado de los demandantes señala que la entidad demandada vulneró los derechos fundamentales de éstos, en tanto procedió a la terminación de sus contratos de trabajo con base en una interpretación errónea del contenido de la Resolución N° 1069 de 1998, que declaró la ilegalidad del paro. Agrega que la empresa no adelantó procedimiento alguno, en el que se demostrara el grado de participación en la suspensión del trabajo de cada uno de los demandantes y procedió a terminar sus contratos en forma unilateral.

En este sentido, indica que, de acuerdo con lo ordenado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se debía, en primer lugar, determinar cuáles trabajadores persistieron en el paro después de la declaratoria de ilegalidad y, en segundo término, identificar plenamente a aquellos que la empresa consideraba necesario remover, por haber participado o intervenido directamente en el cese de actividades. Adicionalmente, anota que la demandada no podía despedir a ningún trabajador sin la previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Señala que, a pesar de que ninguno de los accionantes persistió en el cese de actividades después de declarada su ilegalidad, la entidad demandada procedió a su despido, sin solicitar el permiso correspondiente a las autoridades laborales.

Manifiesta que en las cartas de despido dirigidas a los actores, simplemente se señala que éstos fueron los encargados de “coordinar, orientar, promover y dirigir el cese de actividades el día 28 de enero” y por ello, la empresa considera que hay justa causa para terminar sus contratos de trabajo. De esta forma, afirma que “al omitir cualquier procedimiento, la entidad demandada responsabilizó directamente a los accionantes, lo que constituye una violación flagrante al debido proceso” (art. 29 C.P.).

Por otra parte, el apoderado de los demandantes, aclara que aunque éstos, en su debida oportunidad, acudieron a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, los jueces de instancia declararon la improcedencia del recurso constitucional. Sin embargo, estima que la situación de los accionantes es idéntica a la de aquellos trabajadores, cuyos derechos fueron protegidos a través de la Sentencia SU-036/99. Explica que en dicho fallo la Corte concedió la tutela a los trabajadores del Hospital Militar Central de Santa Fe de Bogotá y del Hospital Naval de Cartagena, quienes habían sido removidos de sus cargos con base en la declaración de ilegalidad del cese de actividades por parte del Ministerio del trabajo.

Afirma que en términos generales, la Corporación consideró que las entidades demandadas no agotaron un procedimiento previo que anteciedera a la decisión de desvincularlos de sus empleos y les permitiera ejercer su derecho de defensa. Al respecto, cita la Sentencia mencionada que dispuso:

“(…) la sola declaración de ilegalidad no es suficiente para despedir ipso facto al trabajador, pues, para ello, el empleador debe demostrar la participación de éste en la suspensión colectiva de las actividades laborales, a través de un procedimiento, si se quiere breve y sumario, en el que permita la intervención del empleado, a efectos de proteger los derechos al debido proceso y a la defensa de éste, procedimiento que debe anteceder la decisión de despido correspondiente “.

De acuerdo con lo anterior, el apoderado señala que por tratarse de un caso que reúne las mismas circunstancias, es “preciso que el juez constitucional haga efectivo el derecho a la igualdad de los actores” y ordene a Febor Entidad Cooperativa COOPFEBOR el reintegro de los demandantes a los cargos que venían desempeñando al momento de ser despedidos.

4. El Gerente General de Febor Entidad Cooperativa COOPFEBOR, por medio de escrito del 19 de mayo de 1999, expresa que la empresa que representa procedió al despido de los trabajadores con base en la normatividad jurídica vigente y de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Adiciona que los actores ya acudieron a la jurisdicción ordinaria para cuestionar la decisión de la entidad y anexa la lista de los procesos que se encuentran en diferentes juzgados laborales. De esta manera, considera que los petentes han provocado el desgaste de “los estrados administrativos y judiciales” al acudir a diversos medios legales para resolver el litigio.

Sentencias objeto de revisión

5. Por sentencia del 25 de mayo de 1999, el Juzgado Dieciocho (18) Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá, D.C., denegó el amparo constitucional solicitado.

Según este fallo, no es propio de la acción de tutela sustituir los procedimientos ordinarios. Afirma que se opone al concepto mismo de la acción “el aplicarla a procesos en trámite o terminados, ya que unos y otros llevan implícitos mecanismos para proteger los derechos”. Agrega que la tutela no es procedente pues, como consta en el expediente, los actores

interpusieron en su momento acciones de tutela basadas en los mismos hechos que ya fueron resueltas y, en la actualidad, se tramitan procesos especiales de fuero sindical.

Por otra parte, asevera que la decisión adoptada por la Corte en la sentencia SU-36/99 “no puede hacerse extensiva a los accionantes con base en el derecho a la igualdad, pues sería contradecir la ley en cuanto a los efectos de las sentencias, lo que indudablemente no es el fin de la acción de tutela”. Por último, manifiesta que “así exista violación de un derecho constitucional fundamental (...) [cuando] el ordenamiento legal ha dado los instrumentos jurídicos para la protección de esos derechos, ha de recurrirse a ellos y no a la acción de tutela”.

6. El anterior fallo fue impugnado por los actores, quienes señalan que la acción de tutela no se presenta como mecanismo transitorio, sino permanente, ya que no existe acción judicial para cuestionar su desvinculación laboral. Al respecto, agregan que “no es posible promover acción por fuero sindical, por cuanto la declaratoria de ilegalidad del cese de actividades, levanta automáticamente todos los fueros”.

Por otra parte, afirman que el origen de los despidos fue el ejercicio de “sus derechos fundamentales de opinión y protesta”, ya que la entidad demandada desconocía sus garantías constitucionales de asociación y sindicalización.

Finalmente, los solicitantes aseveran que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el criterio que esta Corporación acoge cuando revisa sentencias de tutela y fija el alcance de determinado precepto, debe ser observado por todos los jueces cuando asumen su papel como jueces constitucionales.

7. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá confirmó el fallo de primera instancia.

El Tribunal indica que los actores disponen de otros medios de defensa judicial como es el proceso ordinario, en donde en cumplimiento del debido proceso, “se podrá valorar si la actitud de la demandada es violatoria de los derechos del demandante y en tales circunstancias, si es del caso imponer las condenas ordenando reparar los perjuicios que con tal situación le haya podido ocasionar a los accionantes”.

Así mismo, señala que el perjuicio no es irremediable por lo cual el amparo solicitado no es procedente. Adicionalmente, advierte que al juez de tutela “no le es permitido asumir funciones propias del juez ordinario pretextando el restablecimiento de derechos fundamentales presuntamente conculcados porque ello implicaría invadir la competencia que por ley le corresponde privativamente a aquél”.

Pruebas

8. Mediante auto de noviembre 23 de 1999, la Sala Tercera de Revisión de la Corte, ordenó la práctica de una serie de pruebas encaminadas a definir: (1) la participación de los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en los eventos en los cuales, previa la declaración de ilegalidad de un cese de actividades laborales, la empresa respectiva procedió a despedir a los trabajadores que presuntamente participaron en el cese; (2) los cargos desempeñados en abril de 1998 por los actores en Coopfebor, así como la condición en la cual pertenecían al sindicato de trabajadores de la empresa; (3) el contenido y el trámite surtido dentro de los procesos de tutela interpuestos, por los actores, con antelación a la instauración de la acción que originó el presente proceso; (4) el estado de algunos de los procesos que se surten, por los mismos hechos, ante la jurisdicción laboral. El contenido de las mencionadas pruebas será referido, en lo pertinente, en los fundamentos y consideraciones de esta providencia.

En su respuesta, el representante del sindicato afirma que todos los actores gozaban de fuero sindical, puesto que, con excepción de Miguel Vargas Cantor y Gerardo García Ramos, todos formaban parte de la junta directiva. Respecto a estos dos trabajadores indica que eran parte de la Comisión de Quejas y Reclamos, por lo que, en su criterio, también gozaban de fuero sindical de acuerdo con el art. 57 de la Ley 50/90.

A su turno, el apoderado de los actores señala que todos ellos, con excepción de William Alfredo Martínez Osorio, interpusieron con anterioridad acciones de tutela por los mismos hechos. Igualmente, afirma que cada uno de los actores interpuso demanda laboral para reclamar, ante la jurisdicción ordinaria, la protección de sus derechos.

De los diez (10) expedientes de tutela solicitados a los Juzgados Laborales del Circuito, solo

fueron enviados, dentro del término fijado, seis (6). Todas las acciones interpuestas en los mencionados procesos, fueron negadas por improcedentes¹.

En su respuesta, el Ministerio del Trabajo Y Seguridad Social señaló que las Resoluciones 1964/59 y 342/77, establecen el procedimiento a seguir por una empresa que decide despedir a algunos de sus trabajadores en virtud de su participación en un cese de actividades declarado ilegal. Al respecto informa:

“El artículo 1º de la Resolución número 1064 de 1959 establece: “Una vez conocida la declaratoria de ilegalidad de un paro, el patrono afectado por el mismo procederá a presentar al Inspector del Trabajo correspondiente o al funcionario comisionado por el Ministerio la lista de aquellos trabajadores suyos que él considere necesario despedir por haber participado o intervenido en la suspensión del trabajo y no estar comprendidos dentro de lo previsto en la primera parte del artículo 1º del D. 2164/59”; y el artículo 5º de la Resolución número 342 de 1977 ordena: “El listado de que trata el artículo 1º de la Resolución 1064 de 1959 deberá ser presentado por el patrono, afectado por la suspensión colectiva ilegal del trabajo, ante el Inspector de Trabajo y Seguridad Social del domicilio de aquél, o ante el Jefe de la División Departamental del Trabajo y Seguridad Social (hoy jefes de división de trabajo de las direcciones regionales) cuando el patrono esté domiciliado en la ciudad sede de dicha dependencia”.

“En razón de lo que establecen el D.R. 2164 de 1959 y las Resoluciones 1064 de 1959 y 342 de 1977, este Ministerio ha entendido que debe indicarles a los empleadores en el mismo acto administrativo en el cual se declara la ilegalidad de un cese de actividades el procedimiento que están obligados a seguir para que puedan despedir a los trabajadores que participaron en el cese de actividades declarado ilegal. De tal manera que si se trata de una empresa del sector privado se les remite al D.R. 2164 de 1959 y a las resoluciones que lo desarrollan, y si se trata del sector público se les advierte que deben observar para la aplicación de las sanciones lo que establece el Código Unico Disciplinario”.

Finalmente, el Ministerio indicó que su intervención, en casos como el que ocupa la atención de la Corte, sucede después de la declaratoria de ilegalidad de la suspensión colectiva del trabajo. A este respecto, la Ministra del Trabajo señala que la intervención se da luego de que el empleador presenta, ante la correspondiente división del Trabajo, el listado de los

trabajadores que pretende despedir. La intervención del Ministerio consiste en negar la autorización para desvincular a aquellos trabajadores que intervinieron pacíficamente en el cese de actividades. De esta manera, se señala que, la participación del Ministerio no es “inmediata”, sino que es necesaria la previa presentación de la lista de los trabajadores que se pretende despedir, para que dicha intervención se lleve a cabo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. La señora María Elena del Socorro García Ortiz y otros, interpusieron acción de tutela contra Febor Entidad Cooperativa “COOPFEBOR”. En su criterio, la empresa demandada vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la asociación sindical, al despedirlos sin haber realizado un procedimiento previo para establecer su participación en un cese de actividades declarado ilegal. Señalan que, adicionalmente, se ha vulnerado su derecho a la igualdad (CP art. 13), en la medida en que la Corte Constitucional, mediante la sentencia SU-36/99, ordenó el reintegro de un grupo de trabajadores que se hallaban, exactamente, en las circunstancias en las cuales ellos se encuentran. Agregan que, pese a sus múltiples requerimientos, no han logrado una protección judicial de sus derechos, en los términos establecidos en la sentencia SU-36/99.

El Gerente General de Febor Entidad Cooperativa COOPFEBOR, indica que la empresa que representa procedió al despido de los trabajadores con base en la normatividad vigente y de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Adicionalmente, señala que los actores acudieron tanto a la jurisdicción ordinaria como a la justicia constitucional, para cuestionar el despido y anexa la lista de los procesos laborales y de tutela que cursan o fueron decididos en diferentes juzgados. En consecuencia, considera que los actores han provocado el desgaste de “los estrados administrativos y judiciales” al acudir a diversos medios legales para resolver el litigio.

El Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá, denegó el amparo constitucional solicitado. Según el fallador, se opone al alcance de la acción de tutela “el aplicarla a procesos en trámite o terminados, ya que unos y otros llevan implícitos mecanismos para proteger los derechos”. Agrega que, en la medida en que los actores interpusieron, con anterioridad, acciones de tutela basadas en los mismos hechos que ya fueron resueltas negando las pretensiones y, dado que en la actualidad los demandantes

adelantan procesos laborales, la presente acción de tutela no es procedente. Adicionalmente, asegura que la decisión adoptada a través de la sentencia SU-36/99 “no puede hacerse extensiva a los accionantes con base en el derecho a la igualdad, pues sería contradecir la ley en cuanto efectos de las sentencias, lo que indudablemente no es el fin de la acción de tutela”.

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, confirmó el fallo de primera instancia. Para el Tribunal, los demandantes disponen de otros medios de defensa judicial, en los cuales, con plena garantía del debido proceso, “se podrá valorar si la actitud de la demandada es violatoria de los derechos del demandante y en tales circunstancias, si es del caso imponer las condenas ordenando reparar los perjuicios que con tal situación le haya podido ocasionar a los accionantes”.

2. Para resolver la acción interpuesta, es necesario estudiar dos cuestiones distintas. En primer lugar, la Corte debe determinar si, como lo afirman los actores, la empresa demandada vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, de asociación sindical y a la igualdad. En segundo término, sólo si la cuestión anterior fuera positiva, tendrá la Corte que establecer si, en casos como el presente, la acción de tutela es el mecanismo adecuado para amparar los derechos vulnerados. Procede la Corte, en consecuencia, a estudiar cada uno de los asuntos planteados.

3. Como fue detalladamente expuesto en los antecedentes de esta providencia, el 28 de enero de 1998 los trabajadores de la empresa Febor Entidad Cooperativa COOPFEBOR realizaron un cese de actividades promovido por el Sindicato de Trabajadores de la compañía “SINTRACOOPEBOR”. No obstante, a través de la Resolución número 01069 de abril 28 de 1998, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social declaró ilegal la suspensión de actividades, dado que la decisión de paro no fue tomada por la mayoría requerida por la ley (art. 444 y 450 CST).

4. La Resolución 01069 señaló la facultad del empleador para dar por terminados los contratos de trabajo de quienes hubieren participado o persistido en el cese declarado ilegal. Adicionalmente, indicó el procedimiento a seguir en caso de que el empleador optara por la terminación unilateral de los mencionados contratos. En efecto, según el artículo 2º de la mencionada Resolución, una vez producida la declaración de ilegalidad de un paro, el

patrono afectado por el mismo debe proceder a presentar, ante el Jefe de la División del Trabajo e Inspección y Vigilancia, la lista de aquellos trabajadores suyos que él considere necesario despedir por haber participado o intervenido en la suspensión del trabajo “y no estar comprendidos dentro de lo previsto en la primera parte del art. 1° del decreto 2164 de 1959” (arts. 1° resolución 1064/59 y 5° resolución 342/77). El funcionario respectivo, recibida la lista o recibida la comisión, deberá practicar todas las diligencias probatorias que sean necesarias para esclarecer los hechos materia de la investigación. El inspector del trabajo, dispondrá de un término máximo de quince (15) días hábiles para practicar la investigación administrativa. Finalizada ésta, el funcionario comisionado deberá remitir el informativo completo al jefe de la División Departamental de Trabajo y Seguridad Social (hoy Jefe de la División de Trabajo e Inspección y Vigilancia). El respectivo Jefe, recibida la documentación, dispondrá de un término máximo de cinco (5) días hábiles para emitir el pronunciamiento a que haya lugar. En la misma providencia que decida el negocio, el jefe de la División Departamental (hoy Jefe de la División de Trabajo e Inspección y Vigilancia) conminará al patrono para que se abstenga de despedir a los trabajadores, que hayan hecho cesación pacífica del trabajo, pero determinada por circunstancias ajenas a su voluntad y creada por las condiciones mismas del cese, en caso de no haberlo verificado so pena de incurrir en las sanciones de ley o le impondrá estas sanciones, si ello hubiere acontecido.” (art. 6° resolución 342/77).

El artículo 3º del mismo acto administrativo, ordenaba a la Dirección Regional de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe de Bogotá D.C. y Cundinamarca, que interviniera de inmediato para garantizar que la empresa cumpliera con el procedimiento establecido en las normas relacionadas en el artículo anterior.

5. No obstante lo anterior, el 15 de mayo de 1998, la directora de la división de Gestión Humana de COOPFEBOR, sin atender al procedimiento establecido en el artículo 2º de la resolución citada y sin realizar diligencia alguna destinada a oír la versión de los trabajadores, les comunicó, por escrito, que la empresa terminaba, por justa causa, sus contratos de trabajo. Adujo como causa para la terminación unilateral de los mencionados contratos, el hecho de que los respectivos trabajadores habían participado activamente en la cesación de actividades realizada el 28 de enero de 1998, declarada ilegal por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Sin embargo, en respuesta a una solicitud del sindicato, el 22 de mayo de 1998, el Director Regional de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe de Bogotá y Cundinamarca, indicó que la empresa demandada no había presentado la lista de trabajadores que consideraba necesario despedir, por lo cual el Ministerio no había iniciado trámite alguno al respecto.

6. En las condiciones descritas, se pregunta la Corte si la empresa Febor Entidad Cooperativa COOPFEBOR, al despedir a los actores sin haber adelantado un procedimiento previo para establecer su responsabilidad en el cese de actividades declarado ilegal, vulneró sus derechos fundamentales.

Aplicación del derecho de defensa en la relación laboral: ¿se vulneró el derecho al debido proceso de los actores?

7. Como lo ha establecido la Corte Constitucional, el ámbito de aplicación del derecho fundamental al debido proceso, en particular del derecho de defensa, se extiende, más allá de su natural campo de acción, - el proceso judicial -, a otras áreas en las cuales su desconocimiento podría aparejar la adopción de cargas o sanciones arbitrarias contra una persona.

En efecto, como lo indica el propio artículo 29 de la Carta, el debido proceso se proyecta a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. No obstante, para efectos de la aplicación de esta garantía, las actuaciones administrativas no se contraen a aquellas realizadas por una entidad pública en ejercicio de funciones administrativas. La efectividad del derecho al debido proceso se prolonga a las relaciones de subordinación en las que resulta legítima la imposición de cargas o sanciones a la parte subordinada, de manera tal que no pueda afectarse de forma ilegítima o desproporcionada los derechos de esta última. Así por ejemplo, el derecho al debido proceso tiene una aplicación directa en el ámbito de relación entre el estudiante y el centro educativo (sin importar si este es de naturaleza pública o privada). Igualmente, extiende su alcance al ámbito de las relaciones laborales o de trabajo.

8. En materia laboral la Corte ha señalado que el despido unilateral de un trabajador exige, necesariamente, que se respete la garantía constitucional del debido proceso y, en particular, el derecho de defensa. A este respecto se ha manifestado la Corporación, al indicar que, el parágrafo del artículo 62 del CST, - según el cual la parte que termina

unilateralmente la relación de trabajo debe indicarle a la otra la causal o motivo que fundamenta la decisión -, debe ser interpretado siempre bajo el entendido de que “no basta con invocar genéricamente una de las causales previstas por la ley laboral para tal efecto sino que es necesario precisar los hechos específicos que sustentan la determinación, ya que el sentido de la norma es permitir que la otra parte conozca las razones de la finalización unilateral de la relación de trabajo”². Esta disposición, así interpretada, tiende a garantizar el derecho fundamental al debido proceso y, en especial, el derecho a la defensa, de la parte que debe soportar la decisión del despido.

En decisiones posteriores, la Corte ha reiterado la aplicación del derecho fundamental del debido proceso, al procedimiento de desvinculación del trabajador por decisión unilateral del patrono. La Corporación, al estudiar si la “ofensa grave” constituía una justa causal para el despido, indicó que el empleador que desea poner fin a la relación laboral amparado en una justa causa, está en la obligación, no sólo de poner en conocimiento del trabajador las precisas razones que justifican su decisión, sino de surtir un procedimiento previo que garantice a la parte afectada su derecho de defensa³.

Finalmente, en una reciente sentencia⁴, la Corporación se detuvo en el estudio del alcance del derecho al debido proceso en la eventualidad de un despido suscitado por virtud de un cese de labores declarado ilegal. En esta decisión, la Corte señaló que el empleador, antes de proceder a despedir a los trabajadores, está obligado a agotar un trámite que le permita individualizar y conocer el verdadero grado de participación de la persona que busca despedir, en el cese de actividades declarado ilegal. De no hacerlo, el trabajador tiene derecho al reintegro, lo que no obsta para que el empleador, si lo considera conveniente, pueda agotar el procedimiento previo para proceder a la adopción posterior de la decisión que corresponda.

9. Para proferir la sentencia citada, la Corte advirtió, en primer lugar, que el artículo 450, numeral primero, del Código Sustantivo del Trabajo, establece los casos en que procede la declaración de ilegalidad de una suspensión o paro colectivo de actividades. Dicha declaración confiere al empleador, entre otras, la facultad de despedir a los trabajadores que intervinieron o participaron en el cese (artículo 450, numeral 2 del Código Sustantivo del

Trabajo). Tal facultad abarca incluso la posibilidad de despedir a los trabajadores con fuero sindical, pues en esta eventualidad, por expresa disposición de la ley, no se requiere solicitar la calificación judicial previa que ampara la garantía del fuero en otras circunstancias.

Sin embargo, en palabras de la Corte “cuando el empleador opta por hacer uso de esta facultad, no basta con la simple declaración de ilegalidad del cese de actividades para dar por terminado el contrato o la relación laboral, pues debe, previa a la aplicación de esta causal, agotar un procedimiento que permita individualizar y determinar qué trabajadores intervinieron en la suspensión colectiva de las actividades laborales declaradas ilegales, como el grado de participación en la misma.”⁵.

Si bien el Código Sustantivo del Trabajo no hace mención a este procedimiento previo, el Decreto Reglamentario 2164/59, desarrollado por las Resoluciones 1064 de 1959 y 342 de 1977, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establecen el camino a seguir, dando con ello plena aplicación al artículo 29 de la Carta. Pero incluso, como lo indicó la Corte⁶, así tal procedimiento no se encontrara preestablecido en dichas resoluciones, la aplicación directa del artículo 29 de la Constitución, obliga al empleador a agotar un procedimiento previo, breve y sumario, en el que se garantice el derecho de defensa de la parte afectada, a través del cual pueda demostrarse la participación del trabajador en la suspensión colectiva de las actividades.

A juicio de la Corporación, “(e)l despido, en este caso, resulta ser una sanción, producto de una conducta determinada: participación o intervención de un trabajador en el cese ilegal y colectivo de las actividades laborales, que requiere demostración previa y la intervención del empleado para controvertir los elementos de juicio en los que el empleador puede fundamentar su decisión de finalizar la relación laboral”⁷.

En este sentido, con fundamento en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de la referencia esta Corporación consideró que “el empleador sólo puede despedir al trabajador cuando la conducta asumida por éste, durante el cese de actividades declarado ilegal, fue activa. Para comprobarlo, será necesario el agotamiento de un trámite en donde la conducta de cada uno de los trabajadores durante la suspensión de actividades sea objeto de análisis. Una vez agotado este procedimiento, se podrá dar aplicación a la norma tantas veces mencionada.”⁸

La sentencia citada establece con claridad que “el no agotamiento de esta etapa previa, constituye una violación de los derechos al debido proceso y defensa del empleado, en razón al carácter sancionatorio que tiene esta clase de despido”.

10. De otra parte, en la misma decisión, la Corte señaló que el hecho de que los trabajadores despedidos pertenecieran al sindicato y que esta organización hubiere promovido el cese de actividades declarado ilegal, no constituía prueba suficiente que eximiera de individualizar la participación del trabajador en el mencionado cese. Al respecto, la sentencia tantas veces citada indicó: “es fundamental precisar que, en tratándose de los directivos sindicales, se requiere igualmente el agotamiento de un procedimiento previo, pues la pertenencia al sindicato y, concretamente a su junta directiva, no exime al empleador de su deber de individualizar y determinar el grado de participación del directivo sindical en la suspensión colectiva de actividades. El hecho de pertenecer a la junta directiva de un sindicato, no puede ser elemento único y suficiente para la aplicación automática del numeral 2 del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo.”⁹

11. En criterio de la Corporación, el despido injusto que se configura por el no agotamiento del procedimiento previo mencionado, constituye una vulneración del derecho al debido proceso del trabajador y, en consecuencia, justifica su reintegro. Sin embargo, la orden de reintegro, “no significa que las entidades acusadas no puedan, una vez reincorporados los actores a sus cargos, y si así lo consideran pertinente, previa a la observancia del trámite (que corresponda), insistir en su decisión de dar por terminada la relación laboral existente”. Por el contrario, “la orden de reintegro, en este caso, sólo busca el restablecimiento del derecho al debido proceso de los actores, sin desconocer la facultad que el ordenamiento ha reconocido al empleador de dar por terminada la relación laboral cuando existe una justa causa para ello”¹⁰.

Aplicación de la doctrina vigente al caso bajo estudio

12. En el caso que ocupa la atención de la Corte, los actores fueron despedidos argumentando que habían participado activamente en la promoción, dirección, coordinación y orientación del cese de actividades declarado ilegal. En las respectivas cartas de despido, la empresa afirmó que dichos trabajadores fueron los encargados de sellar los diferentes almacenes, droguerías y aparcaderos de la Cooperativa. Adicionalmente, se indicó que,

directamente o mediante ordenes a otros trabajadores sindicalizados, habían impedido que los demás trabajadores no sindicalizados ingresaran a su sitio de trabajo.

Sin embargo, la entidad demandada no adelantó procedimiento alguno encaminado a escuchar la versión de los trabajadores implicados. En otras palabras, la empresa no les permitió el ejercicio de su derecho fundamental de defensa. Como quedó demostrado en los antecedentes de esta providencia, la empresa no sólo no cumplió con lo establecido en el artículo 2º de la Resolución 1069 de 26 de abril de 1998 - por medio de la cual se declaró la ilegalidad del cese de actividades -, sino que, ni siquiera, les permitió controvertir las afirmaciones que sirvieron de base para el despido. En las condiciones anotadas, no puede la Sala menos que reconocer que la entidad demandada vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los actores.

Finalmente, la Corte debe averiguar si, en estos eventos, la acción de tutela resulta procedente para garantizar la integridad de los derechos vulnerados.

¿Procede la acción de tutela para proteger el derecho al debido proceso de los actores?

13. Por regla general las cuestiones laborales deben ser discutidas y decididas en la jurisdicción laboral. Sin embargo, existen dos excepciones a esta regla. En primer lugar, la acción de tutela puede proceder, como mecanismo transitorio, cuando se trata de evitar la consumación de un perjuicio irremediable de carácter iusfundamental. En segundo término, cuando no existe, ante la jurisdicción natural, una acción capaz de restablecer integralmente el derecho fundamental comprometido¹¹.

En el caso presente, tal como ya lo había indicado la sentencia SU- 036/99, los trabajadores cuentan con acciones ordinarias para reclamar, si fuera el caso, los perjuicios económicos sufridos. Sin embargo, como también se indica en la sentencia citada, la violación al debido proceso, en las condiciones que han sido advertidas, sólo se repara integralmente si el trabajador es reintegrado a su puesto de trabajo, mientras se adelanta, si así lo considera el empleador, el respectivo proceso disciplinario laboral.

Ahora bien, en estos casos, la acción de fuero sindical o reintegro, según lo ha entendido la jurisprudencia laboral, no puede prosperar, pues una vez declarado ilegal el cese de actividades, se levanta la mencionada garantía. De otra parte, la acción ordinaria podría

prosperar para el pago de los perjuicios de carácter económico. Pero, sin embargo, dicha acción no puede dar lugar a la orden de reintegro. En consecuencia, en la jurisdicción laboral no existe un mecanismo ordinario de defensa integral del derecho al debido proceso del trabajador despedido como consecuencia de la declaratoria ilegal de un cese de actividades.

En las condiciones anotadas, se verifica una de las hipótesis de procedencia de la acción de tutela, dada la insuficiencia del medio judicial ordinario para reparar integralmente el perjuicio producido. No obstante, se reitera, el resto de las pretensiones deben debatirse ante el juez natural. En este sentido se pronunció la sentencia tantas veces citada, al indicar:

“No se realizará consideración alguna en relación con las prestaciones económicas que de esta decisión de reintegro se puedan derivar, tales como indemnizaciones, salarios dejados de percibir, etc., pues esta clase de decisiones sólo las puede adoptar la jurisdicción competente para ello. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación (Sentencias T-476 de 1998, Magistrado Ponente doctor Fabio Morón Díaz y SU- 667 de 1998, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, entre otras).

“...hay una diferencia de objeto entre la defensa y exigibilidad, por la vía judicial, de los derechos laborales de origen puramente legal y la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales cuando de manera directa son afectados por conductas u omisiones respecto de las cuales no es suficiente el poder de decisión de los jueces ordinarios a la luz de las leyes que aplican, y aunque ellos también están obligados a plasmar en sus sentencias los postulados constitucionales, resulta evidente que si la materia misma del proceso ordinario no cobija el motivo de la violación constitucional, la mayor amplitud en el objeto de la demanda instaurada abre paso a la competencia del juez constitucional en lo específicamente relativo a la protección de los derechos fundamentales.” (Corte Constitucional. Sentencia SU- 667 de 1998. Magistrado Ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo).

En consecuencia, y a efectos de lograr el restablecimiento del derecho al debido proceso y defensa de los actores, se ordenará dejar sin efecto los actos por medio de los cuales éstos fueron removidos de sus cargos en las entidades acusadas, actos éstos contrarios a la

Constitución (artículo 29). Por consiguiente, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, se procederá al reintegro de los actores a los cargos que venían desempeñando al momento de ser ordenado su despido.”¹²

Acogiendo tan reciente doctrina de unificación, esta Sala no puede menos que considerar que la acción de tutela procede en los casos descritos para ordenar el reintegro y garantizar así la protección integral del derecho fundamental al debido proceso del trabajador despedido.

14. Pese a lo anterior, podría sostenerse, como en efecto lo hizo el juez de tutela de primera instancia, que la doctrina sentada en la Sentencia de Unificación SU-036/99 no es necesariamente aplicable al caso que ahora estudia la Corte, pues ello desvirtuaría el carácter interpartes de la acción de tutela. No puede la Corte, cuya tarea fundamental es la de revisar los fallos de tutela de instancias, dejar de pronunciarse sobre este aspecto.

Presunta vulneración del derecho a la igualdad de los actores: la doctrina constitucional y el efecto interpartes de la acción de tutela.

15. Los trabajadores de Coopfebor, solicitan que se les haga “extensiva” la decisión adoptada a través de la sentencia SU-36/99. No obstante, como se afirma en la sentencia de primera instancia objeto de revisión, tal pretensión no es posible dado el efecto interpartes de los fallos de tutela. Ciertamente, no se puede trasladar o extender la decisión adoptada por la Corte en un proceso determinado, a otro proceso que, entre otras cosas, se ha trabado entre partes distintas.

No obstante, lo anterior no significa que la doctrina sentada en la sentencia previa no resulte aplicable al caso presente y a los otros que reúnan, exactamente, las mismas circunstancias relevantes. En efecto, esta Corporación ya ha precisado, en múltiples decisiones, que las sentencias de tutela, proferidas en ejercicio del poder de unificación que la Carta le confiere a la Corte Constitucional, los jueces – incluyendo a la propia Corte –, que, en uso de su autonomía funcional, encuentren pertinente apartarse de la doctrina fijada, deben argumentar y justificar debidamente su posición.¹³

Si cada providencia pudiera incorporar una nueva doctrina, sin aportar razones suficientes para apartarse de la doctrina precedente, no sólo se vulneraría abiertamente el derecho

fundamental a la igualdad, sino que se crearía un estado de incertidumbre jurídica que sólo conduciría a la deslegitimación de la función judicial y a una mayor y más acentuada violencia social. La tesis anterior ha sido ratificada, no sólo en múltiples decisiones de tutela, sino a través de sentencias de constitucionalidad, en las cuales, la Sala Plena de la Corporación, indicó:

“(…) cabe puntualizar que las sentencias judiciales a través de las cuales se deciden acciones de tutela, sólo tienen efectos en relación con las partes que intervienen en el proceso (Decreto 2591/91, art. 36). Sin embargo, la doctrina constitucional que define el contenido y alcance de los derechos constitucionales, sentada por la Corte Constitucional con ocasión de la revisión de los fallos de tutela, trasciende las situaciones concretas que le sirven de base y se convierte en pauta que unifica y orienta la interpretación de la Constitución. El principio de independencia judicial tiene que armonizarse con el principio de igualdad en la aplicación del derecho, pues, de lo contrario, se corre el riesgo de incurrir en arbitrariedad. La jurisprudencia de los altos órganos jurisdiccionales, por medio de la unificación doctrinal, persigue la realización del principio de igualdad. Por consiguiente, sin perjuicio de lo observado respecto de la doctrina constitucional, la exequibilidad del segundo numeral del artículo 48, materia de examen, se declarará bajo el entendido de que las sentencias de revisión de la Corte Constitucional, en las que se precise el contenido y alcance de los derechos constitucionales, sirven como criterio auxiliar de la actividad de los jueces, pero si éstos deciden apartarse de la línea jurisprudencial trazada en ellas, deberán justificar de manera suficiente y adecuada el motivo que les lleva a hacerlo, so pena de infringir el principio de igualdad”.¹⁴

Por las razones anteriores, la Sala, con fundamento en los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica, considera que, en el presente caso, debe aplicarse, integralmente, la doctrina sentada en la Sentencia de Unificación 036/99, que versaba sobre hechos idénticos a los que se registran en los antecedentes de esta providencia.

Procedencia de una segunda tutela interpuesta en virtud de un fallo de la Corte Constitucional

16. Los hechos del caso plantean un último problema relacionado con la procedencia de la acción de tutela. Como fue mencionado con antelación, la presente es la segunda acción de

tutela presentada por los actores, por los mismos hechos. En efecto, los trabajadores despedidos en mayo de 1998, instauraron, en el mes de julio del mismo año, las acciones laborales que consideraron conducentes y, adicionalmente, acciones de tutela ante los juzgados laborales del circuito. Mientras las demandas laborales - algunas ordinarias y otras por fuero sindical -, fueron admitidas y algunas de ellas ya se encuentran en la etapa del fallo, los jueces que conocieron de las acciones de tutela coincidieron en señalar que estas eran improcedentes, por existir otro medio de defensa judicial. Sus fallos fueron confirmados por el Tribunal superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá. Los respectivos expedientes llegaron a la Corte a finales de 1998. Ninguno de ellos fue seleccionado para revisión.

No obstante, en enero de 1999, se profirió el pronunciamiento judicial cuya doctrina se aplica en la presente providencia. En efecto, a través de la sentencia SU-36/99 la Corte concedió la tutela del derecho al debido proceso, a los trabajadores del Hospital Militar Central de Santa Fe de Bogotá y del Hospital Naval de Cartagena, que habían sido removidos de sus cargos con base en la declaración de ilegalidad del cese de actividades. En el mencionado pronunciamiento, la Corporación reconoció que la vulneración del derecho al debido proceso debía dar lugar al reintegro del trabajador y que la única acción idónea para alcanzar tal fin era la acción de tutela.

Una vez conocida la mencionada decisión (el 30 de mayo de 1999), los trabajadores despedidos de Coopfebor, acudieron, nuevamente, a la acción de tutela. Su solicitud versaba sobre los mismos hechos, pero, adicionalmente, afirmaban que se había vulnerado su derecho a la igualdad. Por ello, solicitaron que se ordenara al representante legal de la demandada que hiciera “extensiva a cada uno de los accionantes por unidad objetiva, material y sustancial, la decisión adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la sentencia de unificación N° 36, proferida, (sic), del 27 de enero de 1999”. En suma, solicitaban el reintegro a los cargos que venían desempeñando al momento de su remoción, por aplicación directa de la doctrina sentada en el citado fallo.

Ahora bien, los actores no dejaron de mencionar que, en su debida oportunidad, acudieron a la acción de tutela para lograr la protección de los derechos vulnerados. Sin embargo, informaron que los jueces de instancia declararon la improcedencia del recurso constitucional. Solicitaron, en consecuencia, que siendo su situación idéntica a la de los

trabajadores cuyos derechos fueron protegidos a través de la Sentencia SU-036/99, se ordenara, como en aquella oportunidad, el respectivo reintegro. Al respecto consideraron que es “preciso que el juez constitucional haga efectivo el derecho a la igualdad de los actores” y ordene a Febor Entidad Cooperativa COOPFEBOR el reintegro de los demandantes a los cargos que venían desempeñando al momento de ser despedidos.

Se pregunta la Corte si, en las anteriores circunstancias, la tutela presentada debe ser considerada como una tutela temeraria o si conceder el amparo implica una vulneración de la cosa juzgada.

17. Según lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, debe considerarse como temeraria la presentación de una misma acción de tutela, por la misma persona o su representante, ante varios jueces o tribunales, sin motivo expresamente justificado.¹⁵ Sin embargo, la Corte ha considerado que la configuración de una actuación temeraria no se agota en la causal mencionada, pues la legislación procesal civil (artículos 73 y 74 del Código de Procedimiento Civil) consagra causales adicionales de temeridad o mala fe, plenamente aplicables al proceso constitucional promovido mediante la acción de tutela. Entre las mencionadas causales se encuentran, la carencia de fundamento legal para demandar, la alegación a sabiendas de hechos contrarios a la realidad, la utilización del proceso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos, la obstrucción a la práctica de pruebas y el entorpecimiento reiterado del desarrollo normal del proceso por cualquier otro motivo.¹⁶

En suma, a juicio de la Corte, la actuación temeraria es aquella contraria al principio constitucional de la buena fe (C.P., artículo 83). En efecto, dicha actuación, ha sido descrita por la jurisprudencia como “la actitud de quien demanda o ejerce el derecho de contradicción a sabiendas de que carece de razones para hacerlo, o asume actitudes dilatorias con el fin de entorpecer el desarrollo ordenado y ágil del proceso.”¹⁷ En estas circunstancias, la actuación temeraria ha sido calificada por la Corte¹⁸ como aquella que supone una “actitud torticera”,¹⁹ que “delata un propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa”,²⁰ que expresa un abuso del derecho porque “deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción”,²¹ o, finalmente, constituye “un asalto inescrupuloso a la buena fe de los administradores de justicia”.²²

De todo lo anterior resulta evidente que, para la Corporación, la valoración de la temeridad exige, necesariamente, una estimación del factor subjetivo. En otras palabras, la temeridad no es una cuestión meramente objetiva que pueda derivarse de la simple improcedencia de la acción o de que el actor acuda, por segunda vez, al juez constitucional. En efecto, la temeridad es una situación que debe ser detenidamente valorada, pues “requiere de un examen cuidadoso de la pretensión de amparo, de los hechos en que ésta se funda y del acervo probatorio que obre dentro del proceso, que lleve al juzgador a la fundada convicción de que la conducta procesal de la respectiva parte carece en absoluto de justificación.” 23

18. Podría afirmarse que, en el presente caso, los actores interpusieron una segunda acción de tutela a raíz de las mismas circunstancias fácticas - despido en virtud de la declaratoria de ilegalidad del cese de actividades, sin agotar el debido proceso -. Sin embargo, en la segunda acción presentada, los trabajadores despedidos alegan la vulneración de su derecho a la igualdad y solicitan la aplicación al caso de una doctrina constitucional que sólo fue formulada por la Corte una vez decididas las acciones primariamente presentadas. Se trata entonces de una segunda acción que, sin embargo, se funda en un hecho nuevo: la consagración de una doctrina constitucional que reconoce (1) la aplicación inmediata del derecho al debido proceso en los procedimientos de despido en virtud de la declaratoria de ilegalidad de un cese de actividades y (2) la procedencia de la tutela a fin de hacer exigible el mencionado derecho.

En las condiciones anotadas, parece claro que los actores, en ejercicio de su derecho a la igualdad, consideraron que la doctrina sentada por la Corte Constitucional, para resolver un caso cuyos hechos son idénticos y concomitantes a los hechos que originaron su solicitud de amparo, les era aplicable.

Adicionalmente, en el caso bajo estudio, no se verifica la existencia de una situación consolidada que hiciera improcedente el amparo, pues la vulneración del derecho no se había consumado ni se había producido un perjuicio iusfundamental irremediable. De otra parte, la protección judicial del derecho vulnerado no afecta a terceros de buena fe que resulte necesario proteger. Finalmente, tampoco se verifica una actuación negligente o desinteresada de la parte actora que permita afirmar la improcedencia de la protección inmediata.

Mal puede afirmarse entonces que la actuación verificada esté afectada por la existencia de mala fe o dolo, pues no es posible indicar que los actores interpusieron la acción a sabiendas de que carecían de razones para hacerlo, ni que actuaron de manera “torticera”, o en abuso del derecho de acción. En otras palabras, si la acción es temeraria cuando se ejerce en forma arbitraria y sin fundamento alguno, no se puede concluir que la solicitud formulada por los trabajadores despedidos sea temeraria, pues se apoya en la doctrina establecida por la sentencia SU-36/99, en circunstancias en las cuales aún podría proceder el amparo.

19. Las mismas razones que descartan la temeridad de la acción interpuesta, llevan a concluir que la expedición de una nueva decisión judicial tampoco vulnera la cosa juzgada. En efecto, como fue mencionado, en el presente caso se advierte la existencia de un hecho jurídico nuevo - la expedición de una sentencia de la Corte Constitucional - aplicable a una situación no consolidada en la que se subsiste la amenaza o vulneración del derecho fundamental. Al respecto vale la pena reiterar lo que la jurisprudencia de esta Corte ha dicho sobre la cosa juzgada:

“Como quiera que el significado primigenio de los principios de non bis in idem y de cosa juzgada consiste en impedir que los hechos o conductas debatidos y resueltos en un determinado proceso judicial vuelvan a ser discutidos por otro funcionario en un juicio posterior, esta Corporación ha considerado que la relación que debe existir entre los hechos, el objeto y la causa de esos dos procesos debe ser de identidad. En efecto, la jurisprudencia señala que debe tratarse de motivos idénticos,²⁴ de juicios idénticos,²⁵ del mismo hecho,²⁶ del mismo asunto²⁷ o de identidad de objeto y causa.²⁸ Así, por ejemplo, la Corte ha estimado que no se violan los principios constitucionales en comento cuando una misma conducta es juzgada por dos jurisdicciones diferentes con base en normas de categoría, contenido y alcance distintos.²⁹

Si la causa petendi está constituida por las razones - de hecho y de derecho - que sustentan la petición formulada³⁰, no cabe duda de que, entre las primeras y las segundas decisiones proferidas, existe una muy relevante diferencia. Lo que motivó las últimas solicitudes de amparo y la orden judicial de protección del derecho vulnerado, fue la expedición de la sentencia SU-36/99, es decir, la adopción de una nueva doctrina que debe ser aplicable siempre que pueda verificarse que la vulneración persiste por razones ajenas a la parte actora y que es jurídica y fácticamente posible la protección judicial.

Finalmente, no puede afirmarse que existe una vulneración de la cosa juzgada, pues lo que verdaderamente se produjo en los fallos de primera instancia, fue el rechazo de la acción por considerar que se trataba de un mecanismo improcedente dada la existencia de mecanismos alternativos de defensa. No hubo, por ello, un pronunciamiento de fondo sobre los hechos del caso, como si ocurre en la presente sentencia.

Por las razones que han sido expuestas, la Sala procederá a conceder el amparo solicitado.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido el primero de julio de 1999 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá y, en su lugar, CONCEDER la tutela del derecho al debido proceso de María Elena Del Socorro García Ortíz, William Alfredo Martínez, Gerardo García Ramos, Víctor Julio Morantes Vargas, Alvaro Ordóñez López, Consuelo Marín Chica, Miguel Vargas Cantor, Luis Felipe Carrillo Lizarazo, Luis Fuentes Parra, Héctor Alonso Rodríguez Herrera y Helbert Gustavo Calderón.

Segundo.- En virtud de lo dispuesto en el numeral anterior, ORDÉNASE a Febor Entidad Cooperativa "COOPFEBOR" que en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a realizar la totalidad de los trámites conducentes a reintegrar a los actores a los cargos que venían desempeñando al momento de ser despedidos o, de no ser posible lo anterior, a otros de iguales o mejores condiciones.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 (1) Juzgado 11 Laboral del Circuito. A.T. N° 980581. Interpuesta el 7 de julio/98 por Alvaro Ordoñez Lopez; (2) Juzgado 4 Laboral del Circuito. A.T. N° 0188 Interpuesta el 7 de julio/98 por Consuelo Marín Chica; (3) Juzgado 7 Laboral del Circuito. A.T. N° 980085 Interpuesta el 10 de julio/98 por María Elena del Socorro García Ortíz; (4) Juzgado 7 Laboral del Circuito. A.T. N° 980084 Interpuesta el 7 de julio/98 por Héctor Alonso Rodríguez Herrera; (5) Juzgado 13 Laboral del Circuito. A.T. N° 098-401 Interpuesta el 7 de julio/98 por Miguel Vargas Cantor; (6) Juzgado 5 Laboral del Circuito. A.T. N° 838/98 Interpuesta el 7 de julio/98 por Luis Jesús Fuentes Parra.

2 Sentencia C-594/97 (MP Alejandro Martínez Caballero).

3 Sentencia C-299/98 (MP Carlos Gaviria Díaz). En el mismo sentido, puede consultarse la SU-667/98 (MP José Gregorio Hernández).

4 Sentencia SU-036/99 (MP Alfredo Beltrán Sierra).

5 Sentencia SU-036/99 (MP Alfredo Beltrán Sierra).

6 Sentencia SU-036/99 (MP Alfredo Beltrán Sierra).

7 Sentencia SU-036/99 (MP Alfredo Beltrán Sierra).

8 Sentencia SU-036/99 (MP Alfredo Beltrán Sierra).

9 Sentencia SU-036/99 (MP Alfredo Beltrán Sierra).

10 Sentencia SU-036/99 (MP Alfredo Beltrán Sierra).

11 Sentencia SU-667/98 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

12 Sentencia SU-036/99 (MP Alfredo Beltrán Sierra).

13 Cfr, las Sentencias T-123/95 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); T-175/97 (MP José Gregorio Hernández Galindo); T-399/97 (MP José Gregorio Hernández Galindo); T-566/98 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); SU-640/98 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

14 Sentencia C-37/96 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

16 Véanse las sentencias T-443/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); T-082/97 (MP. Hernando Herrera Vergara); T-080/98 (MP. Hernando Herrera Vergara); SU-253/98 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); T-303/98 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

17 T-327/93 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

18 Cfr. Sentencia T-655/98 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz)

19 T-149/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

20 T-308/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

21 T-443/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

22 T-001/97 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

23 T-300/96 (MP. Antonio Barrera Carbonell). Véanse, también las sentencias T-082/97 (MP. Hernando Herrera Vergara); T-080/98 (MP. Hernando Herrera Vergara); T-303/98 (MP. José Gregorio Hernández Galindo). T-655/98 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

24 SC-479/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero).

25 SC-244/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

26 ST-520/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-543/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-368/93 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); ST-575/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-214/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); SC-319/94 (MP. Hernando Herrera Vergara); ST-652/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

27 ST-652/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

28 SC-096/93 (MP. Simón Rodríguez Rodríguez).

29 Sentencia T-162 del 30 de abril de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). En el mismo sentido Cfr. ST-413/92 (MP. Ciro Angarita Barón); SC-096/93 (MP. Simón Rodríguez Rodríguez); SC-319/94 (MP. Hernando Herrera Vergara); SC-259/95 (MP. Hernando Herrera Vergara); SC-244/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz); T-048/99 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

30 Cfr. T-162/98 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).