

T-297-96

Sentencia T-297/96

IMPUGNACION FALLO DE TUTELA-Legitimación

Podrán impugnar el fallo de tutela el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente.

IMPUGNACION POR PERSONERO MUNICIPAL-Procedencia

En cuanto hace al caso de la impugnación formulada por el Personero Municipal, ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación que éste únicamente puede impugnar un fallo de tutela siempre y cuando se trate de una acción contra dicha autoridad; si se trata de un caso en que actúe como parte por haber ejercido la acción en desarrollo de la delegación antedicha en nombre de una persona indefensa o por solicitud expresa; si el Defensor del Pueblo ha delegado en su cabeza la facultad de intervenir en un proceso provocado por solicitud directa de aquél; o en caso de haber recibido delegación del Defensor para actuar en un proceso frente a la circunstancia de encontrarse afectado o amenazado en sus derechos fundamentales.

CONVENCION COLECTIVA-Improcedencia de cumplimiento por tutela

Los pronunciamientos que deban adoptarse cuando se generan controversias de carácter contractual o convencional de orden laboral, no son de competencia de la jurisdicción constitucional a través de la acción de tutela, pues para ello se debe acudir, a la justicia del trabajo, que es la facultada legalmente para pronunciarse en relación con el contenido, cumplimiento y vigencia de las convenciones colectivas salvo que se invoque la violación de derechos constitucionales fundamentales.

CONVENCION COLECTIVA-Sucesión del cargo/ACCESO AL SERVICIO PUBLICO-Prohibición sucesión de cargos

Las convenciones de trabajo no pueden consagrar situaciones de privilegio para acceder al servicio público como el consignado en la convención colectiva, pues ello coloca la función pública al servicio de intereses particulares en detrimento de los principios inspirados en la

prevalencia del interés general y en la moralidad, eficacia, celeridad e imparcialidad que son propios de la administración pública. Además, las convenciones colectivas no pueden regular los aspectos relacionados con el ingreso a la función pública, pues ello es del resorte de la Constitución o de la Ley.

Referencia: Expediente T-99.296

Peticionario: Carlos Julio Márquez Hurtado contra el Alcalde del Municipio de Sogamoso.

Procedencia: Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sogamoso.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, D.C., Julio cinco (5) de mil novecientos noventa y seis (1996).

En desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, procede la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO y JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ, a revisar la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sogamoso el 2 de mayo de 1996, en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El señor CARLOS JULIO MARQUEZ instauró acción de tutela en contra del Alcalde Municipal de Sogamoso, por considerar vulnerado su derecho fundamental al trabajo, así como el de su hijo Juan Carlos.

Sostiene que trabajó como empleado de la alcaldía de Sogamoso y desde el 16 de octubre de 1993 es pensionado de la misma. Agrega que de acuerdo con la convención colectiva de trabajo, cláusula novena, en su primer párrafo, “cuando el trabajador oficial salga pensionado, se retire voluntariamente o llegue a fallecer, el municipio llenará la vacante con el hijo del trabajador cesante, vinculación que se hará mediante contrato a término indefinido; en caso de no tener hijo (a) el trabajador, la administración procederá a nombrar en la vacante teniendo en cuenta los ascensos a que haya lugar”.

Señala que en varias oportunidades le ha solicitado, verbalmente y por escrito al exalcalde, así como al actual alcalde del mencionado municipio, que se de cumplimiento a la convención colectiva de trabajo y se nombre a su hijo legítimo Juan Carlos Márquez Quintero en la vacante que él dejó. Indica que en las respuestas dadas por el alcalde en enero 26 de 1996 y marzo 20 del mismo año, se le informó que la vacante por él dejada va a ser promocionada después de un extenso estudio.

En virtud de la respuesta que le fue suministrada, estima que se le violan sus derechos por parte del alcalde municipal, considerando especialmente el no cumplimiento de la convención colectiva de trabajo, con lo que se le están ocasionando daños irreparables que atentan económica, moral y socialmente contra la estabilidad familiar y personal suya y de su hijo.

En cuanto a la violación del artículo 58 constitucional, indica que ésta se produce con las respuestas dadas por el alcalde, al desconocer los derechos adquiridos, en este caso, la convención colectiva de trabajo. Respecto del artículo 25 superior, la violación es flagrante, ya que como derecho y obligación social no se permite la incorporación al trabajo de su hijo, quien adquirió este derecho como su hijo legítimo al pensionarse.

Por lo expuesto, solicita que se imparta justicia, ordenando el juez de tutela la incorporación inmediata de su hijo Juan Carlos a la nómina de personal de la alcaldía de esa ciudad, llenando la vacante que dejó, y que igualmente, el municipio responda económicamente por el tiempo que no ha laborado su hijo, por negligencia de esa alcaldía.

II. LA SENTENCIA JUDICIAL QUE SE REVISA

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sogamoso mediante sentencia proferida el dos de mayo de 1996, resolvió tutelar el derecho al trabajo reclamado por el señor Carlos Julio Márquez en favor de su hijo Juan Carlos Márquez Quintero, concediendo para el efecto a la Administración Municipal de Sogamoso un término de 30 días para que haga la promoción de la vacante dejada por Carlos Julio Márquez. Así mismo, ordenó al Alcalde del citado municipio para que una vez efectuada dicha promoción, disponga la vinculación de Juan Carlos Márquez Quintero como trabajador o empleado de la Administración Municipal de Sogamoso. Tal decisión, se fundamentó en las siguientes consideraciones:

“Sobre el origen de la petición que sustenta el Señor CARLOS JULIO MARQUEZ se encuentra la convención colectiva de trabajo firmada por los empleados del Municipio de Sogamoso, con la respectiva administración, convención que tiene el alcance de un contrato y consecuentemente el carácter de obligatorio para las partes que lo suscriben, de suerte que no es dable presentar argumentaciones independientes al convenio pactado, porque no caben esos razonamientos cuando el pacto se ha llevado a la categoría de convención, cuyas normas de ninguna manera pueden ser condicionadas al evento de que la parte obligada a su cumplimiento tenga los recursos necesarios para su vigencia, porque de haber sido así, ha debido insertarse dentro de la prescriptiva que contenía el convenio o pacto convencional que se acusa dentro de esta acción de tutela.

En la cláusula novena de la convención colectiva de trabajo pactada entre los empleados o el sindicato de los empleados de la Administración del Municipio de Sogamoso, se establece con claridad, como un derecho para el trabajador pensionado por la Administración o fallecido al servicio de ésta, la incorporación automática de un hijo del pensionado o fallecido para llenar la vacante de ese trabajador. De suerte que no cabe ninguna hipótesis diferente a la que venimos esbozando, a pretexto de que no hay los recursos económicos para cancelación de salarios y prestaciones de la persona que haya de incorporarse al servicio en la vacante del pensionado o fallecido, porque esto equivaldría a decir que tampoco existía disponibilidad de quien ejercía el cargo que queda vacante por pensión o fallecimiento. Inaceptable desde todo punto de vista esa argumentación.

Sobre los supuestos consignados, el Juzgado hace hincapié en la obligatoriedad del cumplimiento de la normativa convencional contenida en su cláusula novena y por tal razón ha de disponer un término de gracia para que la administración municipal de Sogamoso representada por el señor Alcalde, en un término perentorio de 30 días disponga lo necesario para la promoción a que hace referencia el escrito del folio dos emanado de la Secretaría General, a efecto de que hecha la promoción se le dé cumplimiento a la norma convencional, vinculando al señor JUAN CARLOS MARQUEZ QUINTERO como trabajador de esa administración, por haberse así estipulado en la convención colectiva de trabajo que los afecta.

Por los razonamientos expuestos, es que el Juzgado ha de proceder a tutelar el derecho reclamado, con fundamento en el derecho al trabajo postulado en el artículo 25 de la

Constitución Nacional y pactado entre las partes afectadas en esta acción de tutela, en la cláusula novena de la convención colectiva de trabajo suscrita entre el sindicato de trabajadores de la administración municipal y la misma administración”.

III. IMPUGNACIÓN

El Secretario General de la Alcaldía de Sogamoso y el Personero Municipal, impugnaron el fallo proferido en primera instancia por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito, con fundamento en las siguientes consideraciones:

a) En el presente caso estamos ante una supuesta violación de los términos de una convención colectiva. En tal virtud, el ordenamiento laboral vigente prevé un mecanismo jurídico concreto para atacar esa violación, por lo que la tutela es improcedente ante la existencia de otros medios de defensa judicial. Además, señala que tampoco procede la tutela como mecanismo transitorio, pues no se observa que exista perjuicio irremediable en cabeza del accionante.

b) De otra parte, indican que acudir a la solución de los asuntos laborales por el camino de la acción de tutela es negar la existencia misma de una jurisdicción y no se entiende cómo a través de un fallo se pretenda desconocer la existencia de todo el ordenamiento sustantivo y procesal laboral.

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito, mediante providencia del 8 de mayo de 1996, resolvió no conceder la impugnación propuesta contra la sentencia de primera instancia, por no haber sido presentada en forma legal (artículo 31 del Decreto 2591 de 1991), y ordenó que una vez ejecutoriado este proveído, se enviara el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sogamoso el dos (2) de mayo de 1996, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Improcedencia de la impugnación por falta de legitimidad.

En forma previa al examen del asunto sometido a revisión, es pertinente hacer alusión a los escritos presentados por el Secretario General de la Alcaldía de Sogamoso así como por el Personero de ese Municipio, por medio de los cuales impugnaron el fallo de tutela de primera instancia.

Sobre el particular, es importante destacar que examinados los documentos que obran dentro del expediente, se observa lo siguiente:

1o. Según se desprende del escrito presentado por el señor Carlos Julio Márquez, por medio del cual interpuso la correspondiente acción de tutela, ésta se dirige contra el Alcalde de Sogamoso, Gustavo Suárez.

2o. Por su parte, de la lectura del fallo proferido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sogamoso el día 2 de mayo de 1996, por el cual se concedió el amparo solicitado, en el mismo se ordena al Alcalde de la Municipalidad de Sogamoso disponer lo necesario para el cumplimiento de la sentencia.

3o. Los escritos de impugnación fueron presentados dentro del término legal, o sea, dentro de los tres días siguientes a la notificación del fallo. Así, la providencia que concedió la tutela se notificó el día viernes 3 de mayo de 1996, y la impugnación fue formulada el día martes 7 de mayo del mismo año, por lo que estaban dentro del término legal para manifestar su inconformidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

4o. De conformidad con los memoriales de impugnación presentados ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sogamoso el día 7 de mayo de 1996, ni el Personero Municipal ni el Secretario General de la Alcaldía de Sogamoso acreditaron poder ni autorización para impugnar la mencionada providencia, ni tampoco demostraron su condición de accionantes o accionados en el proceso de tutela de la referencia.

5o. Según el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, podrán impugnar el fallo de tutela el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente.

De esa forma, si la acción de tutela se formuló contra el Alcalde del Municipio de Sogamoso,

era él única y exclusivamente quien estaba facultado constitucional y legalmente para impugnar el fallo de tutela, en su condición de autoridad pública y accionado, y no el Secretario General ni ningún otro funcionario de la administración, pues la norma ibídem es clara y expresa en señalar quiénes están autorizados para apelar la decisión del juez de tutela. No obstante, en el caso en que el Alcalde Municipal, en su calidad de accionado y directamente afectado con la decisión de tutela, no hubiese podido ejercer directamente su derecho, habría podido delegar la representación en el Secretario General de la Alcaldía o en otro funcionario designado para los efectos de impugnar la decisión que le era desfavorable al Alcalde de Sogamoso, lo cual no aparece acreditado dentro del expediente.

En cuanto hace al caso de la impugnación formulada por el Personero Municipal de Sogamoso, ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación que éste únicamente puede impugnar un fallo de tutela siempre y cuando que se trate de una acción contra dicha autoridad; si se trata de un caso en que actúe como parte por haber ejercido la acción en desarrollo de la delegación antedicha en nombre de una persona indefensa o por solicitud expresa; si el Defensor del Pueblo ha delegado en su cabeza la facultad de intervenir en un proceso provocado por solicitud directa de aquél; o en caso de haber recibido delegación del Defensor para actuar en un proceso frente a la circunstancia de encontrarse afectado o amenazado en sus derechos fundamentales.

En otras palabras, el Personero Municipal que no se encuentre en cualquiera de los eventos descritos, no está legitimado para intervenir como sujeto procesal y, por ende, no puede impugnar el fallo de tutela. Situación similar a la que ocurre en el presente asunto, donde ni la tutela se dirige contra el Personero, ni existe expresa delegación del Defensor del Pueblo para actuar en el proceso, razón por la cual tampoco es viable la impugnación formulada.

6o. Con fundamento en lo anterior, comparte esta Sala de Revisión la decisión adoptada por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sogamoso por medio de la cual resolvió no conceder la impugnación interpuesta contra la sentencia proferida dentro del proceso de tutela materia de revisión.

Tercera. Examen del asunto sometido a revisión de la Corte Constitucional.

3.1 Problema Jurídico.

Pretende el accionante de tutela que se de cumplimiento por parte del Alcalde del Municipio de Sogamoso, a lo estipulado en la cláusula novena de la convención colectiva firmada entre el sindicato de trabajadores de la administración municipal y el Municipio, según el cual, cuando el trabajador oficial salga pensionado, se retire voluntariamente o fallezca, la vacante deberá ser llenada con el hijo del trabajador, vinculación que se hará mediante contrato a término indefinido. Aduce que en varias oportunidades ha acudido a ese despacho a solicitar el cumplimiento de la convención, y a obtener en desarrollo de la misma el nombramiento de su hijo en la vacante que él dejó, sin haber obtenido hasta la fecha respuesta favorable a la misma, por lo que acude a la tutela para que en defensa del derecho al trabajo de su hijo, se ordene de inmediato la incorporación de éste a la nómina de personal de la alcaldía, y se condene al municipio a responder económicamente por el tiempo que su hijo no ha laborado por negligencia del accionado.

3.2 Improcedencia de la tutela para obtener el cumplimiento de una convención colectiva de trabajo.

Como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación en desarrollo del artículo 86 constitucional, no corresponde al juez de tutela y por ende escapa al ámbito propio de la acción, pronunciarse acerca de asunto de índole legal, ni sobre aquellos conflictos laborales emanados de una convención colectiva de trabajo, pacto colectivo suscrito con los trabajadores o que surja de la interpretación o aplicación del contrato de trabajo, puesto que dichos diferendos corresponden dilucidar y decidir a la jurisdicción ordinaria laboral.

Así entonces, los pronunciamientos que deban adoptarse cuando se generan controversias de carácter contractual o convencional de orden laboral, no son de competencia de la jurisdicción constitucional a través de la acción de tutela, pues para ello se debe acudir, como se anotó, a la justicia del trabajo, que es la facultada legalmente para pronunciarse en relación con el contenido, cumplimiento y vigencia de las convenciones colectivas salvo que se invoque la violación de derechos constitucionales fundamentales.

Ahora bien, respecto a la naturaleza de las cláusulas o estipulaciones, tuvo oportunidad de pronunciarse esta Corporación en un asunto de idénticas características mediante providencia No. T-018 de enero 30 de 1995 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se expresó:

“Así se trate de una estipulación que sólo rige en el ámbito de sus trabajadores oficiales, no puede una entidad pública pactar que a la muerte de un trabajador a su servicio, la vacante que deje será llenada por uno de sus hijos. Hacerlo significaría abjurar de la forma democrática del Estado colombiano y enajenar inconsultamente la autonomía de las entidades territoriales (CP art. 1), no menos que entronizar una condición discriminatoria e inequitativa para el ingreso al servicio público (CP art. 13). La cláusula, por lo tanto, se torna inejecutable.

Independientemente de la modalidad de vinculación a la función pública - mediante carrera administrativa, elección popular, libre nombramiento y remoción o contrato -, los empleos y encargos de la órbita pública, permanecen en ésta y son indisponibles por los particulares. La venta, negociación y enajenación de los puestos, plazas y oficios públicos, caracteriza al Estado patrimonialista, pero resulta impensable en el Estado democrático. La separación entre lo público y lo privado en el moderno Estado de derecho, no es compatible con la concesión y reconocimiento de derechos (...).

No puede admitirse que las entidades públicas nominadoras, en virtud de una estipulación convencional, pierdan su facultad para decidir, de conformidad con la Constitución y la ley, las personas llamadas a prestar sus servicios como trabajadores oficiales. Esta facultad constituye una función pública cuyo ejercicio no puede estar gobernado por una convención.

La contratación de trabajadores oficiales representa para la entidad territorial una función administrativa que, en los términos de la Constitución, debe estar al servicio de los intereses generales y desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (CP art. 209). Una vez que la entidad pública contrae la obligación de vincular indefectiblemente a determinadas personas, pierde su autonomía (CP art. 1) y la posibilidad de ejercitar sus competencias de acuerdo con los criterios y principios expuestos.

Finalmente, para las personas que sin ser familiares del trabajador fallecido desean ocupar su lugar, la convención les cercena injustificadamente esta oportunidad. Para estas personas su origen familiar - inexistencia de vínculos de parentesco con el ex trabajador -, se erige en barrera para el ingreso al servicio público. La convención consagra un privilegio en favor de

los hijos del trabajador fallecido para sucederlo en el servicio público y, correlativamente, una discriminación contra las personas ajenas a su familia y que aspiren a llenar la vacante dejada.

Si se profundiza en las razones del tratamiento diferenciado que se observa, no se descubre ninguna que le sirva de sustento. No se puede presumir en abstracto que los hijos del ex trabajador, por el sólo hecho de serlo, tengan más capacidades o aptitudes para ocupar el respectivo empleo o puesto. En el evento de que el privilegio de los hijos se quiera explicar como una forma de subvenir a las necesidades familiares, insatisfechas como consecuencia del deceso del padre, la pretendida discriminación positiva carece igualmente de fundamento, pues discrimina contra las demás personas que se encuentran en idéntica o más crítica situación de pobreza y, en todo caso, el medio al cual se apela resulta inconstitucional en cuanto repudia a la concepción del Estado democrático (Art. 1 C.P.).

En consecuencia, la cláusula analizada por violar el principio de igualdad de oportunidades y consagrar una discriminación en razón del origen familiar, viola flagrantemente el artículo 13 de la CP" (negritas y subrayas fuera de texto).

Los razonamientos anteriores son, a juicio de esta Sala de Revisión perfectamente aplicables al asunto sub-examine, donde es clara la violación de la Constitución y la ley, pues no sólo se desnaturaliza la función pública, cuyo ejercicio no puede estar gobernado por una convención, donde la entidad pública -Alcaldía Municipal de Sogamoso- pierde su facultad de decidir acerca de las personas llamadas a prestar sus servicios como trabajadores oficiales, sino que además se vulnera el principio constitucional de la igualdad con respecto a la convención colectiva de trabajo suscrita en los términos indicados, al cercenar el derecho de las personas que sin ser familiares del trabajador oficial pensionado, desean ocupar su cargo.

Para éstos, su origen familiar, fundado en la inexistencia de vínculos de parentesco con el ex-trabajador, se convierte en una restricción para el ingreso al servicio público, con un claro y abierto desconocimiento de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 13 superior.

La convención consagra, entonces, no sólo el privilegio para los hijos del trabajador pensionado para sucederlo en el servicio público, sino además correlativamente, una discriminación contra las personas ajenas a su familia que deseen llenar la vacante dejada

por el ex-trabajador pensionado.

Conviene resaltar que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales, fundada en principios de igualdad, moralidad y eficacia (art. 209 C.P.) de manera que las estipulaciones adoptadas sin sujeción a los mismos no pueden producir efecto alguno ya que estas deben considerarse como cláusulas ineficaces e ilegales y por consiguiente resultan inaplicables.

De otro lado el artículo 125 establece que el ingreso al servicio debe hacerse por el sistema de nombramiento determinado por la Constitución o por la Ley y a falta de esta regulación a través de concurso público de manera que las convenciones de trabajo no pueden consagrar situaciones de privilegio para acceder al servicio público como el consignado en la convención colectiva suscrita entre el Municipio de Sogamoso y su sindicato de trabajadores al estipular en forma abiertamente contraria a los postulados constitucionales que: “Cuando el trabajador oficial salga pensionado, se retire voluntariamente o llegare a fallecer, el Municipio llenará la vacante con el hijo del trabajador cesante, vinculación que se hará mediante contrato a término indefinido; en caso de no tener hijo (a) el trabajador, la administración procederá a nombrar en la vacante teniendo en cuenta los ascensos a que haya lugar”, pues ello coloca la función pública al servicio de intereses particulares en detrimento de los principios inspirados en la prevalencia del interés general y en la moralidad, eficacia, celeridad e imparcialidad que son propios de la administración pública.

Además de lo anterior, la Sala estima que las convenciones colectivas no pueden regular los aspectos relacionados con el ingreso a la función pública, pues ello es del resorte como ya se anotó de la Constitución o de la Ley.

En razón a lo expuesto, la cláusula novena de la convención colectiva celebrada entre el Sindicato de Trabajadores del Municipio de Sogamoso y el Municipio, quebranta los principios constitucionales enunciados y es además ineficaz, ilícita e ilegal.

Por lo demás, estando demostrada la vulneración del derecho a la igualdad en la estipulación mencionada, consagrada en el artículo 9o. de la convención colectiva, se ordenará en la parte resolutive de esta providencia, revocar la sentencia que se revisa, y en su lugar no acceder a las pretensiones formuladas por el accionante.

V. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional obrando en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución

R E S U E L V E :

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sogamoso el dos de mayo de 1996 y, en consecuencia, denegar la tutela formulada por CARLOS JULIO MARQUEZ contra el Alcalde Municipal de Sogamoso.

SEGUNDO.- LIBRESE comunicación al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Sogamoso, con el objeto de que se surta la notificación de ésta providencia, según lo dispuesto por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la

Corte Constitucional y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General