

T-321-99

Sentencia T-321/99

TUTELA CONTRA EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS-Procedencia

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Protección ante proceso de privatización, reorganización, reestructuración, transformación y cambio de estatutos en entidades públicas/DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Protección ante sustitución patronal producida en establecimientos públicos o privados

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Alcance

GESTION PUBLICA-Eficacia de la actividad y eficiencia de quienes la tienen a cargo

PRINCIPIOS MINIMOS FUNDAMENTALES A FAVOR DE LOS TRABAJADORES-Protección ante racionalización, tecnificación o cambio de propietarios de las empresas

El artículo 53 de la Constitución Política contempla derechos inalienables e indisponibles de los trabajadores frente a cualquier patrono, y el 25 Ibídem consagra la protección especial, a cargo del Estado, de las distintas modalidades laborales, lo que impide que, bajo la excusa de la racionalización, la tecnificación o el cambio de propietarios de las empresas, tales derechos sean disminuidos, afectados o desconocidos. Aunque las personas entregan a las empresas, públicas o particulares, su capacidad laboral, el sistema jurídico que rige las relaciones de trabajo no puede entenderse ni aplicarse como una forma de sometimiento absoluto de la libertad y menos de la dignidad del trabajador, por motivos puramente institucionales, económicos o de otra índole.

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS ANTE PLANES COLECTIVOS DE RETIRO COMPENSADO-Voluntad y libertad de los trabajadores

Los planes de retiro compensado en entidades que venían siendo públicas y se truecan en privadas, si es que, según sus condiciones, pudiesen ser constitucionalmente admisibles, están enmarcados dentro de los presupuestos aludidos y, en todo caso, deben contar siempre con la voluntad y la libertad de los trabajadores, a quienes no se puede forzar, directa ni veladamente, para que se acojan a ellos, ni se los puede hacer objeto de

retaliaciones, castigos u hostigamientos posteriores por el sólo hecho de haberse negado a participar en tales procesos.

PLANES COLECTIVOS DE RETIRO COMPENSADO-Protección de derechos del trabajador

SISTEMA JURIDICO LABORAL-Reformas no pueden afectar la libertad y espontaneidad del trabajador

PRINCIPIO DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO-Procesos de privatización, transformación, reestructuración de entidades públicas y sustituciones patronales

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Supresión de dependencias

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Asignación de funciones

Referencia: Expedientes T-191580, T-191784, T-191589 y T-194401

Acciones de tutela instauradas por Mariela Paula Rivera, Jorge Hernando Montes, Luis Eduardo Quiroga Y Pedro Ignacio Patiño Moreno contra "CODENSA S.A."

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los diez (10) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. INFORMACION PRELIMINAR

Se solicita la tutela como mecanismo transitorio para la protección de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 1º, 13, 25, 38, 39 y 53 de la Constitución Política. En todos los casos se trata de trabajadores que entraron a laborar con la "Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá", hoy "Empresa de Energía de Bogotá, S.A. ESP", y, por sustitución patronal, se encuentran en la actualidad con la empresa "CODENSA S.A.".

Explican que, después del proceso de privatización, la empresa quedó fraccionada en tres: "Codensa S.A", "Emgesa S.A. EPS" y "Empresa de Energía de Bogotá S.A. EPS", quedando

algunos trabajadores laborando para “CODENSA S.A.” la cual llamó a la mayoría de ellos con el objeto de buscar que se acogieran a un plan de retiro “supuestamente voluntario”, según expresan los actores.

Como consecuencia de no haberse acogido al plan de retiro, los peticionarios dicen haber sido objeto de presiones. No se les ha permitido seguir ejecutando las funciones inherentes a sus cargos; permanecen toda la jornada de trabajo sin efectuar labor alguna; se les ha impedido actuar dentro del nivel de trabajo que les era propio y, en la práctica, se los ha forzado a una inactividad que no quieren, pues dicen hallarse vinculados a la empresa pero “con los brazos cruzados”. Todos son afiliados al sindicato de Trabajadores de Electricidad de Colombia, “INTRAELECOL”.

Afirman que la Empresa pretende desvincular a todos los trabajadores sindicalizados para recibir trabajadores con contratos a término fijo y en esta forma terminar con los afiliados de la organización sindical.

Solicitan se ordene a “CODENSA S.A.” cesar de inmediato la violación de sus derechos al trabajo, igualdad y libertad de asociación, procediendo a asignarles el trabajo para el cual fueron contratados y se les permita ingresar a las instalaciones de la empresa con tal fin.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES

Expediente T-191580

El Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito, en sentencia del 1º de octubre de 1998, resolvió declarar improcedente la tutela impetrada por MARIELA PAULA RIVERA, al considerar que no es cierto lo afirmado por la peticionaria en el sentido de que no se le permitía laborar en su oficio de aseo. Ocurrió que, al contratarse una empresa particular para estas funciones, no se le volvieron a suministrar elementos de trabajo y no se encontraba capacitada para desempeñar otro cargo. El plan de retiro se presentó entonces como consecuencia de la incapacidad para desempeñar otras funciones “y no como lo insinúa malintencionadamente la accionante”, como consecuencia de no haber aceptado el plan de terminación bilateral del contrato de trabajo propuesto por la empresa, según afirmó el juez en su providencia.

De otro lado, el superior inmediato, quien también fue objeto de la sustitución patronal, a

pesar de no haberse acogido al plan de retiro, nunca fue perseguido ni tampoco se quedó sin funciones y actualmente labora en forma normal.

La decisión judicial fue impugnada por la solicitante y confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Laboral, mediante fallo del diecisiete de noviembre de 1998.

Consideró el Tribunal que, aun si eventualmente pudo haberse presentado alguna vulneración con la no asignación de tareas a la trabajadora, el hecho de haberse dado por terminado el contrato de trabajo, según consta en documentos obrantes a folios 99 y 100, cesó cualquier posible vulneración proveniente de la no asignación de tareas, pues la petente ya no es trabajadora de "CODENSA S.A.": este hecho impide -según la sentencia- que se acceda al amparo impetrado.

Expediente T-191784

El Juzgado Cuarenta y Cinco Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá, en providencia del 29 de septiembre de 1998, resolvió tutelar el derecho a la dignidad humana de JORGE HERNANDO MONTES. Se denegó la protección en cuanto a los derechos al trabajo y la igualdad por considerar el Juez que no han sido vulnerados. Se ordenó a "CODENSA S.A." cesar todo acto de hostigamiento contra el mencionado trabajador y asignarle funciones que puedan ser de su ejecución o poner en vigencia planes de capacitación para no seguir incurriendo en los hechos materia de la acción.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Penal, al conocer sobre la impugnación incoada por "CODENSA S.A.", resolvió confirmar en todas sus partes el fallo inicial, pues consideró que, si bien la política de pensiones y retiro voluntario es lícita, aconsejable y explicable, no puede imponerse contra la voluntad de sus destinatarios, ni conculcándoles derechos y garantías preexistentes, entre ellas, los derechos al desempeño del cargo y la dignidad humana.

Expediente T-191589

El Juzgado Once Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá, en providencia del 28 de septiembre de 1998, resolvió conceder el amparo solicitado y ordenó a "CODENSA S.A."

cesar los actos de hostigamiento en contra de LUIS EDUARDO QUIROGA TERE. También dispuso que se le asignaran las funciones para las que fue contratado y que se le permitiera ingresar a las instalaciones de la empresa para el desarrollo de las mismas.

Manifestó el juez en su providencia que no puede el empleador, en uso del *Ius Variandi*, cambiar las condiciones de trabajo en relación con las inicialmente pactadas, máxime si con ello se está vulnerando la dignidad del trabajador. En el caso sub examine, consideró el juez que se está desconociendo el respeto a la dignidad del trabajador.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Laboral, al resolver la impugnación interpuesta por “CODENSA S.A.”, y mediante Sentencia del 5 de noviembre de 1998, decidió revocar el fallo inicial, afirmando:

“La Sala no es ajena al hecho de que, como la jurisprudencia laboral nacional lo ha sostenido, cuando una empresa somete a su trabajador a la inactividad laboral, inclusive exonerándolo de asistir a sus instalaciones, pagándole simplemente su salario, es una forma de desconocer el contrato de trabajo y de limitar el derecho al trabajo, pues la facultad del empleador para disponer de la fuerza laboral del trabajador en ejercicio del *Ius Variandi* debe dirigirse a suplir las necesidades del servicio dentro del cumplimiento del contrato, y siempre facilitando el desarrollo profesional para el cual ha sido vinculado el trabajador, pues en caso contrario se atenta también contra su dignidad”.

Se dijo también en la providencia:

“...ocurre que el caso de autos aparece totalmente huérfano de la prueba que acredite la conducta endilgada a la empresa demandada, pues todo se ha reducido a la afirmación del demandante a través de su escrito de solicitud de tutela, pues ninguna de las documentales aportadas permiten establecer que la empresa accionada está sometiendo al señor Luis Eduardo Quiroga Tere a presentarse al sitio de trabajo sin permitirle desempeñar función alguna..... sobre tal situación fáctica procesal no puede inferirse violación de los derechos constitucionales invocados por el demandante. Por lo cual habrá de revocarse el fallo impugnado para en su lugar negar la tutela pretendida”.

Expediente T-194401

El Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá, en fallo del 28 de septiembre de 1.998, resolvió tutelar los derechos fundamentales a la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad de PEDRO IGNACIO PATIÑO MORENO, so pena de que el trabajador pueda decidir libremente si termina o no el contrato de trabajo porque la accionada no le permite ejecutar sus funciones.

Manifestó el juez que “el hecho de que la accionada le ofreció al accionante el plan de retiro voluntario y que él no lo aceptó, aunado al hecho de la empleadora de no permitirle al trabajador desempeñar sus funciones, constituyen una conducta atentatoria contra la dignidad del accionante, además de que se le está desconociendo el libre desarrollo de la personalidad, derecho que comprende su libertad de decidir si acepta o no el plan de retiro voluntario”. Aclara que el elemento “subordinación” que caracteriza el contrato de trabajo, no es ilimitado.

Impugnada la providencia judicial por parte de “CODENSA S.A.”, correspondió conocer y decidir en segunda instancia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Laboral, el cual revocó la sentencia impugnada. Tuvo en cuenta que, al llegar al Tribunal el expediente, apareció una prueba, presentada por la compañía, acerca de la terminación del contrato de trabajo sin justa causa y con fundamento en el artículo 6º de la Ley 50 de 1990, ante lo cual estimó necesario modificar la decisión.

Señaló el Tribunal en su fallo:

“En el caso bajo examen se observa que el contrato de trabajo del actor se dio por terminado, previo reconocimiento de indemnización y en ejercicio de la condición resolutoria establecida en el Código Sustantivo de Trabajo, lo cual impide a la sala entrar a hacer consideraciones sobre lo pedido y, por la misma razón, al variar las condiciones inicialmente planteadas, se debe revocar la de primera instancia.

De acuerdo con lo anterior, si bien es cierto que pudo haberse dado la violación de los derechos fundamentales impetrados por el actor, también lo es que al haberse terminado el contrato de trabajo cesó su vulneración. Es decir, no existe una relación entre las partes que origine violación de los derechos fundamentales del trabajador. Mal puede aplicarse o imponerse reglamentos ni sanciones, cuando no existe el objeto de la protección que se invoca”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las anteriores decisiones judiciales, con base en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y por el Decreto 2591 de 1991.

2. Acción de tutela contra empresas de servicios públicos

Proceden las acciones instauradas, aunque se haya producido la transformación de la antigua Empresa de Energía Eléctrica de Santa Fe de Bogotá, a partir de un proceso de privatización, ya que se dan los presupuestos indicados en el artículo 86 de la Carta Política.

Las empresas que prestan servicios públicos, cualquiera sea su naturaleza (privada, mixta o pública), están sujetas, en razón de su actividad, a precisas reglas de orden constitucional que aseguran la protección de los derechos de sus trabajadores, y contra ellas cabe la acción de tutela por parte de éstos, no solamente por el tipo de gestión que cumplen sino en virtud de la relación de subordinación que se establece.

Además, en ciertas circunstancias, como las que se describen en el presente proceso, existe una clara indefensión de los trabajadores frente a la empresa, lo que hace aún más necesaria la viabilidad del amparo, con miras a la efectiva realización de los derechos fundamentales en juego.

3. Los procesos de privatización, transformación y reestructuración de entidades públicas y las sustituciones patronales sólo pueden adelantarse sobre la base constante y prevalente del respeto a la dignidad de los trabajadores, a su estabilidad y a sus derechos irrenunciables

Dijo la Corte en Sentencia C-479 del 13 de agosto de 1992 (Ms.Ps.: Drs. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero):

“La declaración expresa formulada por la nueva Constitución Política (artículo 1º) en el sentido de que Colombia es un Estado Social de Derecho, corresponde a una definición ontológica del Estado, que alude a un elemento esencial de su estructura. Se trata de un

concepto que, sin desconocer los postulados sobre los que se sostiene el Estado de Derecho, subraya el fundamento que el interés común confiere a la actividad del Estado y a la responsabilidad de las autoridades públicas, llamadas a intervenir, dentro de los marcos constitucionales, para asegurar a los gobernados unas condiciones mínimas de convivencia, las cuales no son dádiva o merced que dispense el gobernante, sino verdadero derecho tutelado por la Carta Fundamental.

Siendo parte de la definición del Estado, el término “social” no puede ser visto como algo intrascendente o residual, sino como un concepto cuyo contenido debe reflejarse en la actuación de los poderes públicos y muy especialmente en las previsiones del legislador en materias que, como el trabajo, tienen hondas repercusiones en el desenvolvimiento de la vida comunitaria.

El carácter del Estado de Derecho, sin embargo, no desaparece sino que viene a armonizarse con la condición social del mismo, al encontrar en la dignidad de la persona y en el interés colectivo los puntos de fusión. Así, a la seguridad jurídica que proporciona la legalidad se le suma la efectividad de los derechos humanos y la justicia social como elementos que cohesionan y orientan la acción del Estado.

Si bien la noción del Estado Social de Derecho gobierna la actuación de todos los operadores jurídicos, en el caso que nos ocupa ella está dirigida muy específicamente a la relación del Estado con sus servidores; dentro de él, el poder público está sujeto a un marco axiológico completo, establecido por la Constitución, cuyo fundamento es la persona humana.

El respeto por los derechos humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro, constituyen las consecuencias prácticas de esa filosofía.

En este sentido, se encuentra la Corte ante un asunto de constitucionalidad en el cual están en juego principios y directrices de la gestión pública en su conjunto, como son la eficacia de su actividad y la eficiencia de quienes la tienen a cargo.

La eficacia está contenida en varios preceptos constitucionales como perentoria exigencia de la actividad pública: en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la

Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados.

La eficacia es, en palabras de Luciano Parejo Alfonso, “una cualidad de la acción administrativa... en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico-administrativo”¹. El mismo autor añade que “en definitiva, la eficacia es la traducción (...) de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo de ‘socialidad’ del Estado”.

Según el autor citado, este criterio conduce a la conclusión de que la Administración sólo puede ser eficaz cuando satisfaga su fin: el interés general, y adicionalmente a que el valor eficacia implique una condición de calidad, en el sentido de agilidad, economía, utilidad y, en suma, de bondad de la actuación estatal en su resultado”². Obsérvese al respecto que es justamente el principio de la eficacia el que permite valorar el uso que el agente le ha dado a una facultad discrecional.

En efecto, dentro del esquema trazado por la Constitución, las normas confieren a las autoridades un poder reglado, de acuerdo con postulados característicos del Estado de Derecho (artículos 3º, 6º, 121, 122 y 123, inciso 2º, de la Constitución colombiana), pero en ciertas materias, como las relativas a la gestión económica y social, se deja un margen de discrecionalidad para que el Estado, en forma eficaz, procure la satisfacción del interés colectivo -carácter social del Estado de Derecho, artículos 1º, 2º y 209 de la Carta-.

Como forma de medir y evaluar la eficacia del Estado, el Constituyente introdujo el control de gestión y de resultados, en los artículos 256, numeral 4, 264, 267, 268, numeral 2, 277, numeral 5, y 343 constitucionales, entre otros, pues la prestación satisfactoria de los servicios a cargo del Estado y el rendimiento de los recursos que administra no pueden escapar al sistema de controles que el ordenamiento jurídico introduce como elementos que salvaguardan el interés general.

Pero la Constitución no menciona únicamente la eficacia, sino que incorpora en varias de sus disposiciones el concepto de eficiencia, que en términos económicos se traduce en el logro del máximo rendimiento con los menores costos, y que, aplicado a la gestión estatal,

significa la adecuada gestión de los asuntos objeto de ella partiendo del supuesto de los recursos financieros -casi siempre limitados- de los que dispone la hacienda pública. En otros términos, el Estado, por razones de interés general, está obligado a efectuar una adecuada planeación del gasto de modo tal que se oriente con certeza a la satisfacción de las necesidades prioritarias para la comunidad sin despilfarro ni erogaciones innecesarias.

A la eficiencia, como principio rector de la gestión pública, aluden preceptos constitucionales como las contenidas en los artículos 48, 49 y 268, numerales 2 y 6, de la Constitución Política.

En el terreno de las relaciones que los entes públicos establecen con sus servidores, se refleja necesariamente esta tendencia a la operación eficiente de la actividad estatal, que -se repite- es hoy principio constitucional de ineludible acatamiento, pero, no tratándose ya de “un recurso más”, sino de la incorporación de la persona humana al desarrollo de las tareas que le corresponden, también la Constitución obliga al Estado a actuar dentro de criterios que respeten su dignidad (artículo 6º) y sus derechos (Preámbulo y artículos 1º, 2º y Título II de la Carta)...”.

El artículo 53 de la Constitución Política contempla derechos inalienables e indisponibles de los trabajadores frente a cualquier patrono, y el 25 Ibídem consagra la protección especial, a cargo del Estado, de las distintas modalidades laborales, lo que impide que, bajo la excusa de la racionalización, la tecnificación o el cambio de propietarios de las empresas, tales derechos sean disminuidos, afectados o desconocidos.

La Carta Política ha sido perentoria al declarar (art. 53) que “la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

En tal sentido, aunque las personas entregan a las empresas, públicas o particulares, su capacidad laboral, el sistema jurídico que rige las relaciones de trabajo no puede entenderse ni aplicarse como una forma de sometimiento absoluto de la libertad y menos de la dignidad del trabajador, por motivos puramente institucionales, económicos o de otra índole.

Entonces, los trabajadores prestan sus servicios a los patronos, mas no dentro del criterio de que éstos se encuentran bajo el dominio o propiedad de aquéllos, lo que implicaría una forma

inaceptable de esclavitud, sino bajo el supuesto, del todo contrario, de que las instituciones y las normas están al servicio de las personas, lo que corresponde al carácter profundamente humanitario de la Carta Política.

En ese orden de ideas, no admite esta Corte que pueda una entidad transformada o privatizada utilizar como excusa el proceso que ella misma ha puesto en marcha, para ignorar o atropellar los derechos básicos, la dignidad y la estabilidad de sus servidores.

Los planes de retiro compensado en entidades que venían siendo públicas y se truecan en privadas, si es que, según sus condiciones, pudiesen ser constitucionalmente admisibles, están enmarcados dentro de los presupuestos aludidos y, en todo caso, deben contar siempre con la voluntad y la libertad de los trabajadores, a quienes no se puede forzar, directa ni veladamente, para que se acojan a ellos, ni se los puede hacer objeto de retaliaciones, castigos u hostigamientos posteriores por el sólo hecho de haberse negado a participar en tales procesos.

La Corte reitera, acerca de dichos planes, los siguientes elementos de juicio, que fueron tenidos en cuenta al declarar la inexecutable del Decreto 1660 de 1991:

“...siendo loables los fines perseguidos por una política gubernamental enderezada a la mayor eficiencia de la función pública, la Constitución Política se convierte en barrera insalvable para su ejecución si aquella desconoce o quebranta derechos fundamentales inherentes a la persona, o si vulnera garantías ya adquiridas por los trabajadores o derechos reconocidos a su favor de conformidad con los mandatos que la preceptiva fundamental consagra. Y, desde luego, para asegurar que así sea, se ha dispuesto precisamente el sistema de control constitucional que a esta Corte corresponde ejercer y ejercerá con decidido empeño respecto de los actos que enuncia el artículo 241 de la Carta, con la honda convicción de que la estricta observancia y exigencia de los principios y normas constitucionales hará que el Estado no olvide que su razón de ser consiste, además del logro del bien común, en la protección y promoción de la persona humana.

Así, pues, en el entendido fundamental de que una cosa son los propósitos que se persiguen al estatuir un régimen legal y otra muy distinta la coherencia de éste con las normas superiores a las que se encuentra sometido, la Corte Constitucional procede inmediatamente a dilucidar si, en efecto, las normas que ante ella han sido cuestionadas resultan ser

paradigma de razonabilidad, como lo expresan los escritos de defensa, o si, por el contrario, vulneran principios tutelares y normas perentorias de la actual Constitución Política...”

(...)

“La Constitución tal como queda expuesto en las consideraciones generales de este fallo consagra el derecho al trabajo como uno de los fines propuestos en su Preámbulo, junto con la garantía de un orden político, económico y social justo, a la vez que señala como propósito del Estado la efectividad de los derechos reconocidos en su preceptiva. En concreto, el artículo 25 define el trabajo como un derecho y una obligación social y, reiterando el principio introducido en la reforma constitucional de 1936, declara que goza, en todas sus modalidades (una de la cuales es la del trabajo al servicio de la administración), de la especial protección del Estado y añade que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

La especial protección estatal que la norma exige para el trabajo alude a conductas positivas de las autoridades, así como al diseño y desarrollo de políticas macroeconómicas que tengan por objeto fomentar y promoverlo, de modo que quienes lo desarrollan (los trabajadores) puedan contar con suficientes oportunidades para acceder a él y con elementos indispensables para derivar de su estable ejercicio el sustento propio y familiar. Pero también implica, al lado del manejo económico, la creación de condiciones normativas adecuadas a los mismos fines, esto es, la previsión de un ordenamiento jurídico apto para la efectiva garantía de estabilidad y justicia en las relaciones entre patronos (oficiales o privados) y trabajadores.

En concordancia con lo expuesto, el artículo 53 de la Constitución ordena al Congreso expedir el estatuto del trabajo y tener en cuenta, en la respectiva ley, varios principios mínimos fundamentales -es decir de ineludible consagración y observancia-, entre los cuales se encuentran la igualdad de oportunidades, la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, la situación más favorable del trabajador en caso de duda y la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales. Se agrega la posibilidad de transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, lo que a su vez implica la garantía constitucional de que transacción y la conciliación no podrán referirse a derechos ciertos e indiscutibles como lo

son, por ejemplo, los de carrera administrativa en el asunto que nos ocupa.

Estos principios son mínimos en el sentido de que constituyen presupuesto necesario y obligatorio de las normas que el Congreso apruebe al expedir el estatuto del trabajo y, por tanto, ya hacen parte del ordenamiento jurídico en su base misma -la Constitución-, de tal manera que, aún no estando incluidos los artículos 25 y 53 dentro de la enumeración de los derechos de aplicación inmediata (artículo 85 C.N.), por ser principios mínimos de naturaleza constitucional, no necesitan esperar la expedición de una ley para que sea exigible su observancia. Por consiguiente, no es factible argüir la ausencia de un estatuto legal que desarrolle tales principios para desconocerlos, ya que imperan por directo ministerio de la Constitución Política.

La indicada protección al trabajo es contraria a toda política estatal que tienda a desconocer los expresados fines o a tornar en inútiles los mecanismos jurídicos concebidos para el logro de aquellos, como es el caso de la carrera administrativa. Esta tiene expresa consagración en el artículo 125 de la Carta, que establece como principio general el de que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera.

La naturaleza misma de toda carrera contiene como elementos insustituibles los de la eficacia del servicio, la estabilidad del trabajador, la promoción de éste en consideración exclusiva a su rendimiento y méritos y la previsión de normas estrictas de carácter objetivo, tanto para el acceso al empleo (normalmente por concurso) como para el retiro del servicio.

El último aspecto indicado -que nos interesa en este proceso- excluye por definición la arbitrariedad del nominador y toda forma de presión que tienda a desvincular al empleado del servicio por fuera de las causales, también objetivas, consagradas en la ley. Así lo establece con meridiana claridad el artículo 125 de la Carta, que dice: “El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley”.

Desde luego, considera la Corte que la autorización constitucional al legislador para establecer causales de retiro debe entenderse conferida sobre la base de que las causales de origen legal se avengan a los principios y disposiciones de la Carta. En otras palabras, la sola circunstancia de que el precepto superior en comento haya dejado en manos de la ley la posibilidad de añadir causas de retiro a las ya previstas por el Constituyente, en modo alguno

significa que sea lícito al legislador plasmar motivos cuyo contenido material choque con los mandatos superiores. Así, mal podría la ley, so pretexto de esta autorización, concebir como causal de retiro del servicio, el hecho de pertenecer a cierta religión, el de profesar determinadas ideas políticas o el de ser oriundo de una especial región del territorio nacional.

Aplicado todo lo dicho al literal a) del artículo 4º del Decreto 1660 de 1991, resulta palmaria su oposición a la Carta Política, pues, lejos de brindarse al trabajo especial protección estatal, se desconoce el derecho a permanecer en él; se rompe con el criterio de estabilidad en el empleo que la Constitución ha plasmado como principio mínimo fundamental a favor de los trabajadores, por cuanto el solo hecho de haber sido objeto de sanción anterior se erige en motivo suficiente para que, de modo unilateral el agente del empleador ordene la separación del empleado por la vía de la insubsistencia; se propicia la transacción sobre derechos ciertos e indiscutibles, como los de carrera, en cuanto la norma autoriza la desvinculación a cambio de la indemnización; se convierten en renunciables los beneficios mínimos establecidos en las normas de carrera; se hace prevalecer la formal expresión de que esta insubsistencia no es sancionatoria, sobre la realidad incontrastable de un nuevo castigo al trabajador por faltas ya sancionadas...”

(...)

“Es inconstitucional la compensación ofrecida al funcionario amparado por derechos de carrera, no solo porque con ella se pretende sustituir sus derechos sino además por cuanto se crea un mecanismo generador de inestabilidad en el empleo para este tipo de servidores, que contraría abiertamente el artículo 53, inciso 2º, de la Constitución Política, llevándolo en forma implícita, a renunciar a los beneficios que le confiere el estar vinculado a la carrera administrativa.

De otra parte, dirigir este tipo de Plan al personal de libre nombramiento y remoción, significa, como ya se dijo, reconocer y pagar una compensación sin causa a un funcionario, que dada la naturaleza de su vínculo con la administración, puede, en virtud de la facultad conferida por la ley al nominador, ser desvinculado sin que se le reconozcan derechos y prestaciones sociales distintas de aquellas con las que el Estado mediante la ley ampara a esta clase de servidores públicos.

Ahora bien, la norma acusada establece una clasificación del Plan y señala que puede ser voluntario o mixto, fijando como criterio de distinción entre uno y otro, la facultad existente en el segundo en cabeza del nominador, para optar por declarar la insubsistencia o abstenerse de hacerlo. El concepto mismo de retiro voluntario mediante bonificación, establecido para la primera forma del plan, presenta una antinomia por cuanto el libre albedrío del servidor público para manifestar si quiere o no retirarse se ve afectado por la llamada "bonificación" unida a la expectativa de que, en todo caso, el nominador cuenta con los mecanismos ordinarios para prescindir de sus servicios (declaratoria de insubsistencia o suspensión del cargo, entre otros), lo cual implica una pérdida total de autonomía y espontaneidad al decidir, máxime cuando se señalan plazos perentorios para hacerlo. Todo ello hace apenas nominal el carácter "voluntario" del retiro, pues mal puede pensarse que lo sea un acto con efectos jurídicos al que se llega con base en la doble presión del estímulo y la velada amenaza, como acontece a partir de las normas sub-judice. Ello, desde luego, quebranta la libertad del individuo en cuanto se le impide que obre según su elección consciente y deliberada, lesiona la dignidad de la persona en cuanto induce su comportamiento sin esperar a la natural expresión de su voluntad y limita en grado sumo el libre desarrollo de la personalidad, ya que el sujeto, particularmente quien había trazado sus propios planes fundado en los derechos de carrera ya adquiridos, los ve forzosamente modificados no por su propia decisión sino por el ánimo de la administración al incluirla en el respectivo Plan Colectivo de Retiro Compensado.

Para la segunda forma del plan -mixto- encuentra la Corte que él es violatorio de la norma superior por otorgar de manera omnímoda al nominador la facultad para desvincular a un funcionario o abstenerse de hacerlo, desconociendo así las normas constitucionales que refieren a la protección al trabajo (art. 25), los principios mínimos fundamentales (art. 53 C.N.), las garantías a los servidores públicos (art. 125 C.P.) analizados anteriormente en esta providencia". (cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-479 de 1992, ya citada).

Pero, además, en torno a la libertad y espontaneidad del trabajador, la Corte repite:

De ninguna manera las reformas del sistema jurídico en materia laboral pueden llevar consigo la pérdida o la relativización del derecho que tiene todo trabajador, por el hecho de serlo, con independencia del régimen laboral que lo cobije, al pago puntual y al reajuste periódico de salarios, pensiones y prestaciones sociales, ni al justo e inalienable derecho de

reclamar que se le reconozcan intereses moratorios, acordes con la tasa real vigente en el mercado, cuando el patrono -oficial o privado-, la respectiva entidad de seguridad social o el fondo de pensiones y cesantías al que pertenece, según el caso, incurre en mora en el pago o cubrimiento de tales factores. Las trabas burocráticas, el descuido y la inmoralidad son inadmisibles, frente a los postulados constitucionales, como posibles excusas para el retraso, mientras que la insolvencia o la iliquidez temporal del patrono o los problemas presupuestales, en los casos de entidades públicas, pueden constituir explicaciones de aquél pero jamás justificación para que sean los trabajadores quienes asuman sus costos bajo la forma de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"Y es que en las hipótesis que se consideran, con mayor razón si se trata de los derechos de los trabajadores -que merecen protección especial (arts. 25 y 53 C.P.)-, la coacción externa sobre el titular del derecho a optar -una forma de la autonomía individual genéricamente plasmada en el artículo 16 de la Carta- implica forzosamente no sólo la flagrante violación de la ley que concedió la posibilidad de escoger sino el desconocimiento palmario del derecho fundamental a la libertad.

Claro está, si la presión o coacción se refleja en un perjuicio del trabajador en cualquiera de sus condiciones laborales, si afecta sus derechos mínimos (art. 53 C.P.), si repercute en la desmejora de sus prestaciones o en la burla de las garantías constitucionalmente reconocidas, se quebranta, además, y de manera ostensible, su derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (art. 25 C.P.).

Pero si, por otra parte, la coacción se refleja en el diferente trato -injustificado por definición cuando parte del aludido presupuesto- entre trabajadores de igual nivel que cumplen las mismas o equivalentes funciones, se tiene también una clarísima violación del derecho constitucional a la igualdad (art. 13 C.P.), que excluye toda discriminación o preferencia que no se halle fundada en motivos lícitos y razonables.

En lo que hace a la remuneración y a su periódico reajuste, se trata de dos elementos que conforman, desde el punto de vista constitucional, derechos inalienables de todo trabajador, que correlativamente implican obligaciones ineludibles de los empleadores. Estos no asumen

una conducta legítima dentro de la relación laboral cuando pretenden escamotear tales derechos mediante procedimientos destinados a crear situaciones aparentemente ajustadas a la ley pero en realidad violatorias de ella, como cuando se hace depender el aumento del salario de la escogencia que haga el trabajador de uno u a otro régimen entre los que el legislador le ha permitido optar". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-276 del 3 de junio de 1997. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Cuando los trabajadores, como consecuencia de indebidas presiones o sanciones por haber hecho uso de su libertad, resultan siendo separados del servicio o mantenidos a regañadientes dentro del mismo pero ofendiendo su dignidad, o impidiendo el desarrollo normal de sus labores, con el objetivo final de excluirlos, tienen derecho a ser reintegrados por vía de tutela, con todas las prerrogativas propias del empleo que ejercían antes de haber principiado el comportamiento inconstitucional de la empresa.

4. Los casos concretos

En los procesos objeto de análisis, la empresa "CODENSA", según lo probado, ha desconocido los postulados constitucionales expuestos y ha tratado a sus trabajadores sin respetar las condiciones dignas y justas que han debido presidir las relaciones laborales establecidas (art. 25 C.P.).

Por otra parte, se ha afectado sin género de dudas la estabilidad de los trabajadores y, dada su pertenencia al Sindicato, se les ha vulnerado su libertad de asociación sindical.

En el caso del expediente T-191580, a la peticionaria Mariela Paula Rivera, quien desempeñaba las funciones de aseo, no se le volvieron a suministrar elementos para adelantar su labor, debido a que ese cargo fue suprimido. A ella se le siguió cancelando su salario sin realizar ninguna labor y se trajo a una empresa privada, vinculada por contrato, para prestar los servicios de aseo, desplazando así injustificadamente a la trabajadora y generando, de paso, un doble costo para la empresa de servicios públicos. La accionante no aceptó la propuesta de retiro voluntario hecha por la Empresa, y fue retirada unilateralmente el pasado 30 de septiembre, mediante el pago de una indemnización, distorsionando el alcance de la facultad otorgada por el artículo 6º de la Ley 50 de 1990 -que no está prevista para el caso de que el trabajador se niegue a acogerse a un plan de retiro- y quebrantando derechos fundamentales irrenunciables de la trabajadora (art. 53 C.P.).

Basta, para corroborar lo dicho, transcribir el aparte pertinente de la declaración rendida por la Jefe de la División de Servicios Generales, MARTHA YANETH ACELA DIAZ el 17 de septiembre de 1998, bajo la gravedad del juramento:

“PREGUNTADA: se afirma dentro de esta acción pública, que “CODENSA S.A.”, llamó a la mayoría de trabajadores para que se acogieran a un plan de retiro “voluntario”, que como el señor JORGE HERNANDO MONTES, no se acogió al mismo, no le permiten ejecutar las funciones propias de su cargo, que son las de mecánico dos, teniéndolo en el parqueadero, con otros compañeros que se encuentran en la misma situación del primero, tal situación se presenta desde el 1 de enero del año en curso. Bajo la gravedad del juramento prestado, informe qué tiene que explicar al respecto?

CONTESTO: la primera parte de la pregunta hace alusión a la invitación efectivamente voluntaria, no entre comillas a mi modo de ver, que “CODENSA S.A.”, como muchas compañías le hizo a la totalidad de sus empleados, no una vez, sino varias veces y se la hizo fundamentalmente porque cuando inició su que hacer como compañía distribuidora de energía, el 23 de octubre del año pasado, producto como ya lo mencioné con anterioridad de la capitalización de le empresa de energía de Bogotá, encontró una sobredimensión de la planta de personal, en cargos y áreas que no corresponden a la naturaleza jurídica ni a la esencia de su negocio, que es distribuir y vender energía, como puede ser un área de talleres de mecánica automotriz, mantenimiento de edificios, jardineros, aseadora y resolvió, para poder mejorar, sanear sus finanzas, que estas áreas que no eran de su negocio, cerrarlos”.

En el caso del Expediente T-191784, correspondiente a JORGE HERNANDO MONTES SANCHEZ, quien se desempeñaba como mecánico, “CODENSA S.A.” afirma, en comunicación obrante a folio 16 del expediente, que “en ningún momento, como tendenciosamente afirma el tutelante, se le ha impedido el derecho al trabajo, mucho menos el libre acceso a la empresa. Por el contrario, él concurre a su sitio de trabajo sin restricción alguna. Tampoco es cierto que se le obliga a permanecer en el parqueadero”.

La jefe inmediata del peticionario, en declaración rendida con ocasión de la presente tutela manifestó:

“...el señor Montes afirma que porque él no se acogió al plan de retiro, es que no se le permite ejercer las funciones propias de mecánico; me parece que no corresponde a la

verdad, no puede ejercer las funciones propias de mecánico, porque no existe el taller de mecánica, no porque no se haya acogido al plan de retiro; yo aquí quiero incluso agregar que la empresa ha tratado de reubicar a muchas de las personas de las áreas que he mencionado en dependencias acorde al negocio de la compañía, para lo cual, si la señora juez lo tiene a bien, puede pedir soportes documentales, en el área de recursos humanos...". (Fl. 26).

En primer lugar, la supresión de dependencias de una entidad no puede constituir mecanismo válido para obtener el retiro inmediato o futuro de un trabajador, con la excusa de que resulta sin funciones, precisamente por la inexistencia de aquélla. La empresa está en la obligación, no de "intentar reubicarlo" sino de hacerlo en efecto, sin desmejorarlo y en condiciones dignas y justas, como lo manda el artículo 25 de la Carta Política.

En segundo lugar, anota la Corte que la referencia al "negocio de la compañía" es a todas luces, en este evento, inadecuada en el Estado Social de Derecho; se trata en este caso de una empresa de servicios públicos, en la que, por tanto, el interés público está por encima del rendimiento económico. No se puede tomar como "negocio" sino como actividad en beneficio colectivo.

Con fecha 30 de septiembre de 1998 se dio por terminado unilateralmente el contrato de trabajo vigente con JORGE HERNANDO MONTES, invocando la facultad prevista en el artículo 6º de la Ley 50 de 1990 (fl. 126), con la consiguiente violación de sus derechos, por cuanto la norma le fue aplicada, no con el real y verdadero sentido de terminación unilateral del contrato sin justa causa, sino como consecuencia de no haberse acogido al plan "voluntario" de retiro.

En relación con el expediente T-194401, de la información obrante en el expediente se tiene que su situación es similar a la de los dos casos anteriores, pues el contrato de trabajo con PEDRO IGNACIO PATIÑO también fue terminado unilateralmente por parte de "CODENSA S.A." (fl. 101) el 2 de octubre de 1998.

En cuanto al expediente T-191589, según la información suministrada por "CODENSA S.A.", ella ha asignado a LUIS EDUARDO QUIROGA otras labores en áreas afines a sus conocimientos y capacidades.

No obstante, en la misma comunicación, del 1 de octubre de 1998, la empresa contradice sus

propias afirmaciones, al decir:

“Los planes voluntarios ofrecidos han incorporado importantes componentes de responsabilidad social, como también ha demostrado actuar CODENSA S.A. ESP responsablemente, asignándole quehaceres al tutelante mientras la situación se define por la vía del acogimiento al plan de retiro voluntario, o una eventual reubicación, lo cual como se reiteró ha sido imposible por no reunir el actor las capacidades mínimas requeridas para los cargos existentes o que perduran en la organización que hacen necesario conocimientos técnicos especializados”. (Subraya la Corte).

No queda clara, en esa hipótesis, la situación del empleado y, además, su actividad actual se hace depender del plan de retiro, con notoria vulneración de sus derechos. Y, por si fuera poco, en la política empresarial que allí se contempla, la reubicación es apenas “eventual” y no -como debe serlo- un compromiso de la entidad por razón del proceso de privatización adelantado.

Ello es evidente, si se coteja lo dicho por la empresa con los testimonios prestados dentro del proceso (fls. 18 y 19), en los que se señala que “a él -el actor- le fue ofrecido por ‘CODENSA S.A.’ un plan de retiro voluntario y él no lo aceptó, y está sin desempeñar sus labores”.

Extraña a la Corte el siguiente párrafo de la Sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, en el que se manifiesta:

“...las declaraciones extrajuicio aportadas a folios 18 y 19 carecen de la más mínima característica que debe tener un verdadero testimonio sobre un hecho, pues no se narran circunstancias de modo, tiempo y lugar en forma objetiva como debe rendirse todo testimonio para ser apreciado como prueba eficaz. No, las personas que rinden tales declaraciones en formato similar, se limitan a decir que conocen al señor Luis Eduardo Quiroga Tere por más de 10 y 11 años, ‘...razón por la cual se y me consta que a el señor LUIS EDUARDO QUIROGA TERE (...) le fue ofrecido por CODENSA S.A, ESP (sic) un Plan de Retiro Voluntario y él NO lo aceptó y está sin desempeñar sus labores’, declaraciones estas que per se solo reflejan una afirmación personal y por tanto subjetiva, ya que las exclusivas circunstancia de conocer personalmente al demandante, no es razón eficiente ni suficiente para deducir un hecho presuntamente sufrido por él, pero del que los declarantes no explican su conocimiento percibido directamente por sus sentidos, es decir en forma objetiva”.

Lo que se controvertía, según el objeto mismo de la demanda, era si el accionante estaba ejerciendo sus funciones o en una absoluta inactividad laboral. Y ello no necesitaba, en el supuesto negativo -que fue el de tales testimonios- elemento adicional distinto al expuesto: el de que el actor “está sin desempeñar sus labores”. Esta afirmación de los testigos, que no fueron tachados de falsos, se refiere a un hecho objetivo, externo a ellos y del cual dicen, bajo la gravedad del juramento, conocer.

De conformidad con esta información, se tiene que tres de los peticionarios, la señora MARIELA PAULA RIVERA y los señores JORGE HERNANDO MONTES y PEDRO IGNACIO PATIÑO, fueron desvinculados de la empresa mediante la terminación unilateral de sus respectivos contratos de trabajo y el pago de las correspondientes indemnizaciones, pero vulnerando sus derechos desde el punto de vista constitucional.

Y a LUIS EDUARDO QUIROGA, aunque no ha sido desvinculado, se le viola su derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

En tal virtud, esta Corte tutelaré los derechos invocados, ordenando a la empresa demandada que los reincorpore, que les asigne funciones que puedan efectivamente desempeñar y que se ajusten, en un contexto de dignidad y buen trato, a sus capacidades laborales.

En cuanto a los conocimientos específicos que tales trabajadores requieran para desempeñar las funciones que les sean encomendadas, es de cargo de la empresa, como lo ordenará la Corte, programar diseñar y llevar a la práctica planes de capacitación laboral.

DECISION

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la providencia de la Sala Penal del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, D.C. (expediente T-191784), en cuanto concedió el amparo invocado por JORGE HERNANDO MONTES.

Se modifican los alcances prácticos de tal providencia, en el sentido de ordenar a “CODENSA S.A.” que reintegre al peticionario a su planta de personal, sin desmejorarlo respecto del nivel laboral que tenía dentro de la misma, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este Fallo; que le asigne funciones acordes con su preparación; y que implemente de manera inmediata un plan de capacitación laboral en las áreas en que deba desempeñarse.

Segundo.- REVOCAR los fallos proferidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, D.C. (expedientes T-191580 y T-194401), en cuanto denegaron el amparo invocado.

En su lugar, se CONCEDE la tutela del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. En consecuencia, se ordena a “CODENSA S.A.” que reintegre a su planta de personal, y asigne labores a MARIELA PAULA RIVERA y PEDRO IGNACIO PATIÑO MORENO, teniendo en cuenta su preparación y capacidad laboral, sin desmejorarlos respecto de su vínculo anterior.

La empresa implementará de inmediato, para los trabajadores en mención, un plan de capacitación laboral en las áreas en que deban desempeñarse.

Tercero.- REVOCAR la Sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá (expediente T-191589) en el caso de LUIS EDUARDO QUIROGA TERE, ordenando en su lugar a la empresa demandada que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta Sentencia, señale funciones al trabajador, ubicándolo, sin desmejorarlo, en un cargo acorde con su preparación. En todo caso, de manera inmediata cesarán las actividades de hostigamiento al demandante y se implementará un programa de capacitación laboral que le permita desempeñar a cabalidad las labores que le correspondan.

Cuarto.- El cumplimiento de lo que aquí se dispone queda bajo la responsabilidad directa del Gerente y representante legal de “CODENSA S.A.”.

Quinto.- El desacato a lo ordenado se sancionará en los términos del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Sexto.- Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de

1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General

1 Vid. PAREJO ALFONSO, Luciano. Estado Social y Administración Pública. Editorial Civitas S.A. Madrid, 1.982. Pág. 143.

2 Idem, pag.145.