

T-441-92

Sentencia No. T-441/92

ACCION DE TUTELA-Titularidad/DERECHOS FUNDAMENTALES/PERSONA JURIDICA

La acción de tutela puede ser ejercida por personas naturales o jurídicas. Las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías: a) directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas y b) indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas.

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL

El derecho de asociación sindical es un derecho subjetivo que tiene una función estructural que desempeñar, en cuanto constituye una vía de realización y reafirmación de un estado social y democrático de derecho, más aún cuando este derecho que permite la integración del individuo a la pluralidad de grupos, no constituye un fin en sí mismo o un simple derecho de un particular, sino un fenómeno social fundamental en una sociedad democrática y, es más, debe ser reconocido por todas las ramas y órganos del poder público. La Asociación Sindical tiene un carácter voluntario, ya que su ejercicio descansa en una autodeterminación de la persona de vincularse con otros individuos y que perdura durante esa asociación. Tiene también un carácter relacional o sea que se forma de una doble dimensión. Ya que de un lado aparece como un derecho subjetivo de carácter individual y por el otro se ejerce necesariamente en tanto haya otros ciudadanos que estén dispuestos a ejercitar el mismo derecho y una vez se dé el acuerdo de voluntades se forma una persona colectiva. Tiene así mismo un carácter instrumental ya que se crea sobre la base de un vínculo jurídico, necesario para la consecución de unos fines que las personas van a desarrollar en el ámbito de la formación social.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia/CONVENCION COLECTIVA-Incumplimiento

Es claro que no en todas las ocasiones en que una resolución administrativa sea la causante

de la violación o amenaza de un derecho constitucional fundamental y que sea posible su cuestionamiento a través de las vías de los recursos ordinarios, puede el Juez de Tutela desechar la protección del derecho constitucional fundamental, pues es necesario realmente verificar en el caso concreto si los recursos a que alude la normatividad son verdaderos medios de defensa que le garanticen a la persona el goce pleno de su derecho. En relación con el incumplimiento de la Convención Colectiva, considera esta Sala que no procede la acción de tutela por cuanto es muy claro que existen para dichos efectos otros medios judiciales de defensa que le permitían a la Unión de Empleados Bancarios demandar su cumplimiento.

SUSPENSION PROVISIONAL-Alcance

La suspensión provisional, suspende los efectos de un acto negativo pero no tiene la virtud de hacer producir un acto positivo, ni mucho menos puede indemnizar o reparar un perjuicio ocasionado. Según la naturaleza jurídica de la suspensión provisional, se puede lograr la simple paralización de la actividad ejecutiva, pero carece de eficacia -obligación de hacer-, en que el acto administrativo contiene la denegación o prohibición del ejercicio de una actividad. En este caso la suspensión provisional no habría podido tutelar los derechos entre el momento de su violación y la expedición de la sentencia definitiva del Contencioso Administrativo. El juez administrativo puede obligar a la administración a expedir una resolución coercitiva que efectivamente proteja los derechos de la UNEB. Un pronunciamiento de esta índole se constituye en un mecanismo idóneo de defensa judicial.

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia/JUEZ DE TUTELA-Facultades/IGUALDAD MATERIAL-Vulneración

No habiéndose solicitado la tutela como mecanismo transitorio, cabría entonces preguntarse si el juez de tutela estaría habilitado para conceder, en principio, una acción en términos diferentes a los solicitados por el presente. Esta Sala observa que ello es posible e incluso necesario, según las circunstancias de cada caso. En el negocio concreto, empero, esta Sala estima que la adecuación oficiosa de la tutela, haciéndola pasar de definitiva a transitoria, no es procedente porque ello violaría el principio de igualdad material, según el cual las situaciones diferentes deben ser tratadas de manera desigual. En este sentido, el socorrer la solicitud de tutela de un abogado especialista por parte de la Corte Constitucional en forma

oficiosa, coloca a los petentes que son abogados -la mayoría- en una situación ventajosa respecto de los demás, ya que las prerrogativas que el constituyente y el legislador establecieron para que toda persona pudiese acceder a la administración de justicia, no podrían ser extendidas por el juez de tutela a los abogados especialistas. Ello sin duda violaría la especial protección que requieren todas aquellas personas que se encuentran en condiciones de inferioridad o debilidad.

REF: Expediente N° T-1.378

Peticionario: UNION NACIONAL DE EMPLEADOS BANCARIOS -UNEB-

Procedencia: Corte Suprema de Justicia (Sala Laboral).

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá, D.C., julio tres (3) de mil novecientos noventa y dos (1992).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional compuesta por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Simón Rodríguez Rodríguez,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela identificado con el número de radicación T-1.378, adelantada por la UNION NACIONAL DE EMPLEADOS BANCARIOS -UNEB-.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la

Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional llevó a cabo la escogencia para su revisión de la acción de tutela de la referencia.

Por reparto le correspondió a esta Sala Cuarta de Revisión el presente negocio, el cual fue formalmente recibido el día 26 de marzo del presente año.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia.

1. Solicitud.

La UNION NACIONAL DE EMPLEADOS BANCARIOS -UNEB- confirió poder al abogado Octavio Gil Gámez para presentar ante el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá una acción de tutela.

Se fundamenta el mecanismo tutelar incoado en el hecho de que UNEB es un sindicato con personería jurídica legalmente reconocida, en cuyo seno se encuentran afiliados trabajadores de diferentes bancos, cajas de ahorros y otras entidades dependientes de la Superintendencia Bancaria.

El sindicato firmó convención colectiva con la Corporación Popular de Ahorro y Vivienda -CORPAVI- el día 6 de abril de 1989, pero desde el 6 de agosto de 1990 esta Corporación ha venido desconociendo dicha convención.

Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio del Trabajo ha multado varias veces a CORPAVI y la ha conminado para que no siga ejerciendo hechos que atentan contra el derecho de asociación.

UNEB presentó a CORPAVI otro pliego de peticiones laborales sin que haya sido posible su negociación, precisamente por las mismas causas.

El sindicato solicitó entonces la intervención del Ministerio del Trabajo, el cual, por medio de la Resolución N° 0195 de febrero 3 de 1992, se abstuvo de obligar a CORPAVI a negociar el pliego. En consecuencia finiquitó la etapa del conflicto laboral de negociación, por las razones que presentó el Ministerio en su oportunidad.

Concluye el peticionario que se está desconociendo el derecho de los empleados de CORPAVI a afiliarse a la UNEB, a pesar de que había una convención firmada. Agrega que es preciso garantizar el pleno derecho de asociación que tienen los trabajadores de CORPAVI y por ende el de contratación colectiva en cabeza de la UNEB.

Examinado el texto de la acción de tutela, observa esta Sala de Revisión que el peticionario no invocó el mecanismo transitorio ni registró la lesión aducida como perjuicio irremediable ocasionado por la omisión del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

2.1. Del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala Laboral-(providencia de febrero 11 de 1992).

En primera instancia, el Tribunal Superior no accedió a la petición de acción de tutela propuesta por la UNEB.

Los siguientes fueron los argumentos del Tribunal Superior para denegar la solicitud.

a- La acción de tutela no está instaurada para impugnar actos administrativos sino para proteger inmediatamente los derechos constitucionales fundamentales.

b- La acción de tutela es en este caso improcedente, de acuerdo con el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, por cuantos existen “otros recursos o medios de defensa judiciales...”. Como en el presente asunto son procedentes los recursos de reposición y apelación de la resolución que se acusa, se rechazó en consecuencia la acción.

2.2. De la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral- (providencia de marzo 3 de 1992).

En segunda instancia se pronunció la Corte Suprema de Justicia sobre la solicitud de impugnación, de conformidad con el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

Consideró el Alto Tribunal que no es procedente la acción invocada y por lo tanto confirma la providencia de instancia, con base en las siguientes razones:

a- Los actos administrativos expedidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social gozan de otros medios defensivos que deben ser agotados.

b- El peticionario no invocó la tutela como mecanismo transitorio y además tampoco registró la lesión aducida como perjuicio irremediable ocasionada por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir Sentencia de revisión de los fallos dictado por la Sala Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia, con fundamento en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dichos fallos practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

2. Legitimidad de la persona jurídica para ejercer la acción de tutela.

Para el caso en estudio por esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, se trata de una acción de tutela presentada por persona jurídica -Unión de Empleados Bancarios -UNEB-, que es un sindicato con personería jurídica reconocida legalmente y cuyos estatutos se encuentran aprobados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En realidad la acción de tutela puede ser ejercida por personas naturales o jurídicas. En efecto, el artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá acción de tutela, así:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales” (subrayas y negrillas fuera del texto).

El artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 establece:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma

o a través de representante...” (subrayas y negrillas fuera del texto).

En el derecho colombiano se distinguen dos tipos de personas, a saber: las personas naturales y las personas jurídicas (artículo 73 del código civil).

a- Personas naturales: son absolutamente todos los seres humanos (artículo 74 del Código Civil).

b- Persona jurídica: el artículo 633 del Código Civil las define de la siguiente manera:

“Se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser respetada judicial y extra judicialmente”.

Para los efectos relacionados con la titularidad de la acción de tutela se debe entender que existen derechos fundamentales que se predicán exclusivamente de la persona humana, como el derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (artículo 11); prohibición de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 12); el derecho a la intimidad familiar (artículo 15); entre otros.

Pero otros derechos ya no son exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses comunes.

En consecuencia, en principio, es necesario tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no per se, sino en tanto que vehículo para garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales, en cada caso concreto, a criterio razonable del Juez de Tutela.

Otros derechos constitucionales fundamentales, sin embargo, las personas jurídicas los poseen directamente: es el caso de la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada (artículo 15 de la Constitución), el debido proceso (artículo 29) o la libertad de asociación sindical (artículo 38), entre otros.

Luego, las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías:

a- directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas.

b- indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas.

Esta tesis ha sido adoptada por el derecho comparado, así: el artículo 162.1.b. de la Constitución española reconoce expresamente la acción de amparo para personas naturales y jurídicas; y la Ley Fundamental alemana, en su artículo 19.III., dispone lo mismo.

Observa la Sala que, en este orden de ideas, la Unión de Empleados Bancarios -UNEB-, es considerada titular Legítima de dicha acción.

3. Derecho al Trabajo como valor fundamental.

La Constitución es un sistema portador de valores y principios materiales. En su “suelo axiológico” se encuentra el valor del trabajo, que según el Preámbulo de la Carta fundamental se debe asegurar a los integrantes de la sociedad, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. Por ello el Constituyente le otorgó al trabajo el carácter de principio informador del Estado Social de derecho, al considerarlo como uno de sus fundamentos, al lado de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que integran la sociedad y la prevalencia del interés general (artículo 1º de la Constitución).

La persona es el sujeto de la Constitución y, como condición de la dignidad humana, la Carta es portadora de derechos y deberes (Título II). El trabajo es justamente uno de ellos (artículo 25), con un carácter de derecho-deber y, como todo el tríptico económico de la Carta- propiedad (artículo 58), trabajo (artículo 25), empresa (artículo 333)-, cumple una función social.

El mandato Constitucional obliga proteger el trabajo como derecho-deber, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana (artículo 2º).

Ahora bien, la protección especial que la Carta le confiere al trabajo comprende, de suyo, la

garantía al derecho de asociación sindical y, como un elemento derivado, también al derecho a la negociación colectiva a partir de la consideración según la cual no puede conferírsele igualdad de trato al patrono y a cada uno de los trabajadores en sus relaciones contractuales; por lo tanto se hace necesario asegurar el derecho de asociación para equilibrar la relación capital-trabajo.

4. Derecho fundamental a la libre asociación de los trabajadores.

4.1. Nociones generales.

La libre asociación sindical es una especie del derecho genérico a la asociación, consagrado en el artículo 38 de la Carta, así:

“Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”.

El artículo 39 de la Constitución establece:

“Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y los principios democráticos.

La cancelación o la suspensión de la personería jurídica solo procede por vía judicial.

Los antecedentes de esta norma en la Asamblea Nacional Constituyente se pueden resumir en el papel fundamental que debe jugar la asociación sindical en el desarrollo social, económico y político del país.

Estimó el constituyente en este sentido lo siguiente:

“Debe existir esa concertación tripartita que aconseja la O.I.T. para que de esta forma se disminuyan los conflictos sociales y se distense ese ambiente de antagonismo, de irrespeto, de desconfianza, de intolerancia.

En ese orden de ideas, se busca un sindicalismo que sea escuchado, respetado y que contribuya a afianzar la paz y la democracia”² .

En el informe-ponencia del Constituyente Angelino Garzón se aborda el tema del derecho de asociación sindical. Estima el ponente que éste hace parte de los derechos humanos y éstos a su vez de la democracia. Se estudia, en la ponencia, la relación entre capital y trabajo. Se dice que, tal relación y el papel mediador del Estado, es decisivo para la democracia y el desarrollo económico y social del país. La relación antes citada se finca en el principio de redistribución económica del capital, como elemento de justicia social.

“En este marco, tanto empresas como sindicatos son elementos complementarios y no antagónicos de la democracia. Por tanto se deben asumir las relaciones laborales en el ámbito del respeto mutuo, del beneficio recíproco y del bien común”.³

El artículo 93 de la Constitución le confiere a los Tratados Internacionales sobre derechos humanos el carácter de norma prevalente en el ordenamiento interno, si se ajustan al orden constitucional, y les otorga la condición de criterio de interpretación para buscar el sentido de los derechos y deberes consagrados en la Carta Fundamental.

Específicamente en materia laboral el artículo 53 de la Constitución establece que los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

Los fundamentos del artículo 39 de la Constitución se encuentran en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Colombia mediante la Ley 64 de 1968.

El concepto del derecho a la sindicalización consagrado por el Pacto Internacional de 1966, había sido elaborado y desarrollado por los Convenios Internacionales 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo. Es de advertir que esos Convenios tienen el carácter de norma mínima laboral para los Países que lo ratifiquen, en virtud del numeral 8º del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo -aprobada por Colombia mediante la Ley 49 de 1919, ya que ella era uno de los compromisos que adquirieron los países al suscribir el Pacto de la Liga de las Naciones acordado por la conferencia de La Paz con que culminó la primera guerra mundial-.

El Estado colombiano aprobó mediante la Ley 26 de 1976 (septiembre 15) el Convenio número 87 adoptado por la Trigésima Primera Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (1948), relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización.

Se concluye que el derecho de asociación sindical es un derecho subjetivo que tiene una función estructural que desempeñar, en cuanto constituye una vía de realización y reafirmación de un estado social y democrático de derecho, más aún cuando este derecho que permite la integración del individuo a la pluralidad de grupos, no constituye un fin en sí mismo o un simple derecho de un particular, sino un fenómeno social fundamental en una sociedad democrática y, es más, debe ser reconocido por todas las ramas y órganos del poder público.

La Asociación Sindical tiene un carácter voluntario, ya que su ejercicio descansa en una autodeterminación de la persona de vincularse con otros individuos y que perdura durante esa asociación.

Tiene también un carácter relacional o sea que se forma de una doble dimensión. Ya que de un lado aparece como un derecho subjetivo de carácter individual y por el otro se ejerce necesariamente en tanto haya otros ciudadanos que estén dispuestos a ejercitar el mismo derecho y una vez se dé el acuerdo de voluntades se forma una persona colectiva.

Tiene así mismo un carácter instrumental ya que se crea sobre la base de un vínculo jurídico, necesario para la consecución de unos fines que las personas van a desarrollar en el ámbito de la formación social.

La libertad de asociación sindical comprende tres enfoques:

a- Libertad individual de organizar sindicatos, cuyo pluralismo sindical está consagrado en el artículo 2º del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

b- Libertad de sindicalización (o sindicación), ya que nadie puede ser obligado a afiliarse o a desafiliarse a un sindicato; en palabras del artículo 358 del Código Sustantivo de Trabajo, inciso 1º: “Los sindicatos son asociaciones de libre ingreso y de retiro de los trabajadores”.

c- Autonomía sindical que es la facultad que tiene la organización sindical para crear su

propio derecho interno, para organizarse. Así lo dispone el artículo 3º del Convenio 87 de la OIT.

La importancia que hoy en día ha tomado este derecho, hace que se acoja por los Estados en forma universal. Así por ejemplo este derecho lo consagran todas las constituciones elaboradas en este siglo.

4.2. El derecho de asociación sindical en el caso concreto.

La Unión Nacional de Empleados Bancarios UNEB, es un sindicato con personería jurídica reconocida legalmente y los estatutos vigentes hasta 1989, debidamente aprobados por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

En el artículo 1º (en su párrafo) y en el artículo 7º de los anteriores estatutos de la UNEB se estableció que ésta podía tener afiliados en “los Bancos, cajas de ahorro o toda entidad dependiente de la Superintendencia Bancaria”.

La UNEB presentó reforma de estatutos, para su aprobación, al Ministerio del trabajo y Seguridad Social, buscando precisar y aclarar lo mejor posible, la cobertura del sindicato de industria bancario. El Ministerio redujo el alcance o cobertura de la UNEB, mediante resolución número 03620 del 20 de agosto de 1990.

La resolución número 0598 de fecha 4 de octubre de 1991 y que dá validez a la reforma de los estatutos de la UNEB, que a su vez permite que los trabajadores de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda puedan afiliarse a la referida organización sindical, se produjo con fecha 5 de noviembre de 1991, según certificación expedida por la Subdirectora de Relaciones Colectivas, por lo tanto en la fecha en que se celebró el Congreso en donde se aprobó el pliego de peticiones de los trabajadores de CORPAVI afiliados a la UNEB, esta organización sindical no podía tener como afiliados a los trabajadores de CORPAVI.

Para el Ministerio del Trabajo es claro que según se expresa en el acto administrativo número 1653 de 4 de diciembre de 1991, proferido por la Dirección Regional Santafé de Bogotá-Cundinamarca, la Convención de Trabajo suscrita entre las partes puede estar presuntamente viciada de nulidad y que está vigente hasta que no sea declarada por la autoridad competente y mientras esto no suceda sigue generando a plenitud todos los

efectos jurídicos que la misma implica.

5. La acción de tutela en el caso sub-exámine.

Para esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional no es procedente en este caso la acción de tutela, por los siguientes motivos:

a- En términos generales, esta Sala advierte que si bien es cierto que la acción de tutela no opera cuando existen otros medios judiciales de defensa, es lo cierto que, como ya lo tiene establecido esta Corporación⁴, es necesario que esos medios alternativos de defensa judicial sean eficaces e idóneos para la protección real de los derechos constitucionales fundamentales.

En otras palabras, para esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es claro que no en todas las ocasiones en que una resolución administrativa sea la causante de la violación o amenaza de un derecho constitucional fundamental y que sea posible su cuestionamiento a través de las vías de los recursos ordinarios, puede el Juez de Tutela desechar la protección del derecho constitucional fundamental, pues es necesario realmente verificar en el caso concreto si los recursos a que alude la normatividad son verdaderos medios de defensa que le garanticen a la persona el goce pleno de su derecho, como bien lo ordena el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 que establece:

“La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”(negrillas fuera del texto).

b- Pero en términos específicos, en el caso concreto la solicitud tutelar goza ciertamente de medio idóneos de defensa judicial, como se verá a continuación, tanto para el caso de la violación de la Convención colectiva como para el caso de la negativa de negociación del pliego de peticiones.

5.1. La acción de tutela frente a la violación de la Convención Colectiva.

La Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre la empresa Corporación de Ahorro y Vivienda CORPAVI y la Organización Sindical denominada Unión Nacional de Empleados Bancarios, contiene en el artículo tercero su término de vigencia de dos años contados a partir del primero (1º) de marzo de mil novecientos ochenta y nueve (1989) hasta el veintiocho (28) de febrero de mil novecientos noventa y uno (1991).

Durante la vigencia de la Convención, y obrando en concordancia con el artículo 479 del Código Sustantivo del Trabajo, la Unión Nacional de Empleados Bancarios, en fecha diciembre 20 de 1990, expresó su voluntad de dar por terminada la Convención Colectiva de Trabajo, y para los efectos legales presentaron con las formalidades debidas la denuncia ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Según el expediente, CORPAVI incumplió las cláusulas de la Convención Colectiva, de conformidad con las siguientes resoluciones expedidas por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, con fundamento en el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Decreto 2351 de 1965 -artículo 41-:

a- Resolución No. 317 de 1991: por la cual se resuelve una petición por violación de la Convención Colectiva. En esta decisión administrativa se procedió a conminar bajo apremios de sanción pecuniaria a la Corporación, a la multa de veinte (20) salarios mínimos para que diera cumplimiento a las obligaciones originadas en la Convención Colectiva ya mencionada.

b- Resolución No. 1653 de 1991: en ésta se considera que la Convención Colectiva creó un derecho objetivo más favorable que la ley para servir de contenido obligatorio de los contratos de trabajo durante su vigencia. La violación de una de las cláusulas de la Convención, como fue la relativa a los préstamos de vivienda, hizo merecedora a la Corporación de una sanción de multa correspondiente a cincuenta (50) salarios mínimos.

Para esta Sala, frente al incumplimiento de la Convención Colectiva, el Sindicato posee los siguientes mecanismos idóneos judiciales de defensa:

a- El artículo 475 del Código Sustantivo del Trabajo que dispone que los sindicatos que sean parte de una convención colectiva tienen acción para exigir su cumplimiento o el pago de daños y perjuicios.

b- El artículo 476 determina que los trabajadores obligados por una convención colectiva tienen acción para exigir su cumplimiento o el pago de daños y perjuicios, siempre que el incumplimiento les ocasione un perjuicio individual. Los trabajadores pueden delegar el ejercicio de esta acción en su sindicato.

Así mismo, la Sección de Trabajo y Vigilancia de las Direcciones Regionales del Ministerio del Trabajo, es autoridad administrativa competente para aplicar las sanciones a que haya lugar por violación o desconocimiento de las normas laborales contempladas en las leyes, convenciones, pactos colectivos o laudos arbitrales.

En relación con el incumplimiento de la Convención Colectiva, considera esta Sala que no procede la acción de tutela por cuanto es muy claro que existen para dichos efectos otros medios judiciales de defensa que le permitían a la Unión de Empleados Bancarios demandar su cumplimiento.

5.2. La acción de tutela frente a la negativa de negociar el pliego de peticiones.

Este pliego fue oportunamente presentado al patrono, quien no ha querido entrar a negociarlo. Ante este hecho, el Sindicato elevó una petición al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social para obligar a CORPAVI a negociar el pliego con fundamento en el artículo 433, numeral 2º del Código Sustantivo del Trabajo, que dice:

“El patrono que se niegue o eluda iniciar las conversaciones de arreglo directo dentro del término señalado será sancionado por las autoridades del trabajo con multas equivalentes al monto de cinco (5) a diez (10) veces el salario mínimo mensual más alto por cada día de mora, a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Para interponer los recursos legales contra las resoluciones de multa, el interesado deberá consignar previamente su valor a órdenes de dicho establecimiento”.

La Resolución Número 0195 del 3 de febrero de 1992, del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social era ciertamente objeto de esta acción, en la cual incluso es susceptible de suspensión provisional.

Es de advertir que para esta Sala de Revisión la suspensión provisional, suspende los efectos de un acto negativo pero no tiene la virtud de hacer producir un acto positivo, ni mucho

menos puede indemnizar o reparar un perjuicio ocasionado.

En consecuencia considera esta Sala que según la naturaleza jurídica de la suspensión provisional, se puede lograr la simple paralización de la actividad ejecutiva, pero carece de eficacia -obligación de hacer-, en que el acto administrativo contiene la denegación o prohibición del ejercicio de una actividad; es decir de nada sirven los casos de inactividad administrativa o de denegación de la petición ante ella aducida. Por lo tanto en este caso, la suspensión provisional, analizada en concreto en cuanto a su eficacia, no es un medio idóneo para evitar el perjuicio que el acto administrativo no impide generar y en principio procedería la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irreparable.

Lo anterior en razón que la suspensión provisional prevista en el ordenamiento jurídico colombiano no consagra la ejecución provisional de peticiones denegadas o del ejercicio de una actividad prohibida por un acto administrativo, como sí está consagrada en el derecho alemán con la figura del “orden provisional” y “orden para hacer desistir de hacer” en Puerto Rico.

La suspensión provisional no habría podido tutelar dichos derechos entre el momento de su violación y la expedición de la sentencia definitiva del contencioso administrativo.

Como anotan Henri y León Mazeaud y André Tunc, “...Por último existe un tercero y último caso en que surge una imposibilidad de ejecución o cumplimiento en especie. El Tribunal, ya sea por lo demás judicial o incluso administrativo, no lo puede ordenar porque conduciría a la anulación, a la modificación o a la ejecución de la medida administrativa; y eso sería violar el principio de la separación de poderes”.⁵

Y en el mismo sentido Georges Vedel expresa, “...El juez administrativo puede anular los actos de la administración y puede condenarla a pagar tal suma, pero no puede ordenarle o prohibirle tal o cual acto u operación y, aún menos, sustituirla...”⁶

La labor del Juez de tutela es tan importante y, como lo ha dicho ya la Corte Constitucional en Sentencia N° T-02: “El Juez está frente a lo que la doctrina denomina un ‘concepto jurídico indeterminado’: los derechos constitucionales fundamentales que pueden ser o no ser al mismo tiempo o ser simultáneamente de una manera o de otra, pero siempre su sentido se define bajo las circunstancias de tiempo, modo y lugar”.⁷

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho establecida en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, establece:

“Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente”.

¿Puede la sentencia final del contencioso administrativo obligar al Ministerio del trabajo y Seguridad Social a expedir la resolución coercitiva?

Para esta Sala la respuesta es afirmativa, es decir, el juez administrativo puede obligar a la Administración a expedir una resolución como la que nos ocupa, que efectivamente proteja los derechos de la UNEB.

Así las cosas, un pronunciamiento de esta índole se constituye en un mecanismo idóneo de defensa judicial y, en consecuencia, no prospera la tutela en los términos en los que la solicitó el peticionario, motivo por el cual la sentencia de instancia será confirmada.

En otras palabras, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho permite, en su sentencia de fondo, proteger eficazmente los derechos cuya tutela aquí se solicita.

Ahora bien, no habiéndose solicitado la tutela como mecanismo transitorio, cabría entonces preguntarse si el juez de tutela estaría habilitado para conceder, en principio, una acción en términos diferentes a los solicitados por el presente. Esta Sala observa que ello es posible e incluso necesario, según las circunstancias de cada caso.

En el negocio concreto, empero, esta Sala estima que la adecuación oficiosa de la tutela, haciéndola pasar de definitiva a transitoria, no es procedente porque ello violaría el principio de igualdad material, consagrado en el artículo 13 constitucional, según el cual las situaciones diferentes deben ser tratadas de manera desigual. En este sentido, el socorrer la solicitud de tutela de un abogado especialista por parte de la Corte Constitucional en forma oficiosa, coloca a los petentes que no son abogados -la mayoría- en una situación ventajosa respecto de los demás, ya que las prerrogativas que el constituyente y el legislador

establecieron para que toda persona pudiese acceder a la administración de justicia, no podrían ser extendidas por el juez de tutela a los abogados especialistas. Ello sin duda violaría la especial protección que requieren todas aquellas personas que se encuentran en condiciones de inferioridad o debilidad.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional,

RESUELVE

Primero.- Confirmar la Sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia en Sala Laboral por las razones expuestas en esta Sentencia.

Segundo.- A través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, enviar copia de esta Sentencia a la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, al Tribunal Superior de Santafé de Bogotá -Sala Laboral-, al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, a la Corporación de Ahorro y Vivienda "CORPAVI", a la Unión Nacional de Empleados Bancarios "UNEB", al apoderado de la UNEB, Dr. Octavio Gil Gámez, a la Central Unitaria de Trabajadores CUT, a la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC y a la Confederación General de Trabajadores Democráticos CGTD.

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta Constitucional y cúmplase.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Magistrado Sustanciador.

FABIO MORON DIAZ.

Magistrado.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ.

Magistrado.

Sentencia de Revisión discutida y aprobada en Sala de Revisión N^o 4 de la Corte Constitucional, de fecha tres (3) de julio de mil novecientos noventa y dos (1992).

1 Sentencia Nro. T-411 de la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional de fecha 17 de junio de 1992.

2 Informe-Ponencia. Asociación Sindical. Gaceta Constitucional N° 45. Pág. 2 a 4.

3 Propuestas laborales para la nueva Constitución Política Nacional. Gaceta Constitucional N° 11 a 12.

4 Cfr, Sentencia N° T-03 de la Sala de Revisión número 3 de la Corte Constitucional de fecha 11 de mayo de 1992.

5 MAZEAUD, Henri y León. TUNC, André. Tratado teórico y práctico de la responsabilidad civil. Delictual y contractual, T.III, vol. I, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires. 1.963. P. 493.

6 VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. Biblioteca jurídica Aguilar. Madrid. 1.980. P. 451.

7 Sentencia N° T-02 de la Corte Constitucional de fecha mayo 8 de 1992.