

T-515-98

Sentencia T-515/98

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Acto de cierre de fábrica

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Alcance

Ha expresado la jurisprudencia de esta Corte, fundada en el texto del artículo 86 de la Constitución Política, que cuando el juez de tutela encuentre configurada la circunstancia de un perjuicio irremediable, es decir, la posibilidad cierta y próxima de un daño irreversible frente al cual la decisión judicial ordinaria que resuelva el litigio pudiera resultar tardía, cabe el amparo con efectos temporales mientras se tramita el juicio, con el fin de evitar que aquél se perfeccione.

INAPLICACION DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR-Transitoriedad por existencia de perjuicio de carácter irremediable

DERECHO AL TRABAJO-Necesidad de ser oído trabajadores cesantes por cierre de fábrica/DEBIDO PROCESO POLICIVO-Necesidad de ser oído trabajadores cesantes por cierre de fábrica

DERECHO DE PARTICIPACION DE TODOS EN LAS DECISIONES QUE LOS AFECTAN-
Trabajadores cesantes por cierre de fábrica

ACCION DE TUTELA-Sujetos procesales diferentes

FALLO DE TUTELA-Efecto restringido/DEBIDO PROCESO-Decisión que se extiende a litigio diferente

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA DEL DERECHO AL TRABAJO-Inaplicación acto que ordena cierre de fábrica

Referencia: Expediente T-174103

Acción de tutela incoada por Nicolas Buitrago Alonso y otros contra el Consejo De Justicia De Santa Fe de Bogotá.

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiún (21) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Se revisan los fallos proferidos en el asunto de la referencia por el Juzgado Veinte Laboral del Circuito y por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá.

I. INFORMACION PRELIMINAR

NICOLAS BUITRAGO ALONSO, PEDRO JULIO BUITRAGO ALONSO, FANNY CAMPOS PARDO, LUIS ERNESTO CASTRO GUAYAZAN, JULIO CESAR FORERO GUZMAN, DAVID EMILIANO GALVIS PARRA, MEYER ALEXANDER GARCIA MARTINEZ, JHON ELMER GONZALEZ GRANADOS, MARIA ISABEL GONZALEZ PALACIOS, CAMPO ELIAS GUALTEROS ALONSO, CARLOS ALBERTO LOPEZ LEGUIZAMON, LUIS HORACIO MARTINEZ MARIN, NELLY NAJAR PACHON, JUAN NAVAS, JULIO CESAR PACHON ALONSO, JOSE HUMBERTO QUICAZA MORENO, MARCO AURELIO QUICAZA MORENO, GILBERTO RAMIREZ BERNAL, GUILLERMO LEON RAMIREZ RODRIGUEZ, SORFIDIA RINCON ORTEGA, MARTHA YULIETH ROJAS, WILSON RICARDO SALAMANCA LOZADA, EMILCE SANDOVAL CARDENAS y LUIS ALFONSO TORRES SANDOVAL, trabajadores de la empresa denominada "Vidriera Artesanal", ubicada en esta capital, incoaron acción de tutela contra el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, por estimar violados los derechos al trabajo, a la salud, a la educación y a una vida digna.

Solicitaron que se les concediera amparo transitorio, mientras el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ante el cual la compañía ha incoado acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo que confirmó la orden de cierre de la fábrica, decide acerca de la pertinente demanda y de la solicitud de suspensión provisional.

Los demandantes afirmaron que la empresa para la cual laboran viene funcionando desde hace más de quince años, y que cuando empezó a desarrollar sus actividades el sector donde se encuentran ubicadas sus instalaciones era una montaña despoblada. Manifestaron que fue alrededor de esa microempresa que se construyó el barrio en donde actualmente viven muchos de sus empleados.

Adujeron que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital tiene catalogada a la empresa de la siguiente forma:

“a) Se trata de una empresa con clasificación ARG 03 (art. 48 Decreto 735/93), es decir, uso industrial permitido en zona urbana, reglamentado en el Acuerdo 06 de 1990, art. 307 y art. 336.

b) De conformidad con lo anterior, se trata de una industria transformadora CLASE I, cuyo uso en zona residencial general es compatible con la misma”.

Además, “Vidriera Artesanal” tiene vigentes las licencias y permisos requeridos por la ley para su funcionamiento.

Alegaron que el Consejo de Justicia, sin razón alguna y por interpretaciones equivocadas, decidió ordenar la suspensión de las actividades empresariales, lo que les ha causado grave perjuicio, pues “sin trabajo no recibimos nuestra remuneración y al no recibir tal, no podemos responder por nuestros hogares, ni por el sustento de nuestros hijos, ya que esta es la única fuente de ingreso”.

Los trabajadores dijeron que cuentan con el apoyo de los vecinos, toda vez que la microempresa ha sido un factor de desarrollo, seguridad y trabajo para los habitantes del sector.

Los accionantes pusieron en conocimiento del juez de tutela que, con el aludido acto administrativo quedaron sujetos a grave peligro los derechos de cuarenta y seis familias que dependen del sustento que ellos derivaban de su trabajo en la fábrica.

Por tanto -señalaron-, “nos vemos abocados a la calle, sin medio o posibilidad alguna de trabajo, ya que muchos de nosotros no poseemos ni siquiera los estudios primarios”.

“Nuestros hijos -terminaron diciendo- quedarían a la deriva para su educación y alimentación”.

II. FALLOS OBJETO DE REVISION

El Juzgado Veinte Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá protegió el derecho

fundamental de los actores al trabajo y, en consecuencia, ordenó al Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá que inaplicara el acto administrativo que mantuvo la prohibición de adelantar las normales actividades de la empresa “Vidriera Artesanal”, hasta tanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca adoptara una decisión definitiva sobre el asunto allí debatido.

Consideró el juez que en el presente asunto estaban en pugna los derechos individuales de los trabajadores y de sus familias, con los derechos colectivos. Afirmó que, según se deduce de los documentos aportados por los accionantes, éstos se han preocupado por cumplir los requisitos exigidos para que la empresa siga funcionando, y que “si en algún momento las instalaciones físicas o locativas y los sistemas utilizados produjeron contaminación ambiental, bien sea por la producción de ruidos exagerados o por las aguas sucias desechadas, éstos se han preocupado por ponerse al día en las exigencias del DAMA, de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y de la Secretaría de Salud de Bogotá...”.

Aseveró el juez de primera instancia que debía tenerse en cuenta “la difícil situación económica, las condiciones de desempleo y los altos costos de la educación, la vivienda, la salud y la alimentación por las que atraviesa nuestra sociedad”, y que “el hecho de dejar sin empleo a más de cuarenta trabajadores ocasiona un perjuicio irreparable tanto para ellos como para sus familias, las cuales derivan su sustento de la empresa Vidriera Artesanal”.

El Consejo de Justicia impugnó la providencia, ya que, a su juicio, los solicitantes gozaban de otro medio de defensa judicial para atacar el acto administrativo. Además, explicaron que la decisión contra la cual se ejerció la acción de tutela había obedecido a que la fábrica estaba ubicada en un lugar que sólo era apto para vivienda.

El denunciante en la querrela policiva, José Joaquín Manchola Muñoz, coadyuvó la impugnación en contra del fallo del juez de primera instancia. Alegó que los hechos narrados por los demandantes eran falsos y que el funcionamiento de “Vidriera Artesanal” ponía en peligro la vida de los vecinos de la zona. Además, afirmó que la providencia objeto de recurso era contraria a la decisión adoptada por la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-099 del 24 de marzo de 1998.

Debe recordarse que mediante dicha providencia esta Sala de la Corte amparó los derechos fundamentales de Manchola Muñoz, cuya vivienda colinda con las instalaciones de la fábrica,

ya que se pudo establecer que en su interior permanecían elementos inflamables sin las mínimas condiciones de seguridad.

Dijo la Corte en esa ocasión:

“Lo que se desprende del expediente en esta oportunidad es, con entera certidumbre, la verdadera indefensión de José Joaquín Manchola ante la actitud y el efectivo dominio de las circunstancias por parte del propietario del establecimiento “Vidriera Artesanal”.

En efecto, su vecindad, la imposibilidad de obtener que en la práctica se retiren los peligrosos elementos manipulados en la fábrica, la forzada y permanente recepción de sonidos y olores en su residencia y la ineficacia de las decisiones administrativas adoptadas, han sido factores decisivos para que el actor se encuentre en las difíciles circunstancias que lo llevan a ejercer la acción de tutela, y para que afronte -como se ha establecido en el proceso- un grave peligro para su vida y su integridad personal, así como para esos mismos derechos en lo que concierne a sus familiares.

El demandante no tiene forma eficiente de lograr que cesen o se controlen las actividades industriales que se adelantan al lado de su casa, y no goza de tranquilidad ni de descanso por actos que no está en sus manos evitar directamente y sin el concurso contundente de la autoridad pública. Se halla en realidad inerme ante el dueño de la fábrica.

(...)

Han sido vulnerados, y de manera constante, los derechos a la intimidad y a la tranquilidad del actor y de sus familiares, además de que el medio ambiente sano -que deberían disfrutar- está contaminado de modo incesante por ruido y olores dañinos, y todo ello daría lugar por sí sólo a que se concediera la tutela, según numerosos antecedentes jurisprudenciales consignados en sentencias de esta y de otras salas de revisión de la Corte Constitucional.

Pero es notorio que por encima de tales derechos y sin que ello disminuya la gravedad de la vulneración que sufren, se encuentran los derechos a la vida y a la integridad personal de la familia del demandante y de él mismo, los que se hace indispensable proteger inmediatamente ante la amenaza representada por la existencia de material combustible en su vecindad y por la presencia de elementos inflamables que en cualquier momento, como

ya ha ocurrido, pueden explotar, con las imaginables y graves consecuencias que ello tendría, todo esto unido al incumplimiento de las reglas mínimas de seguridad requeridas.

Sobre el derecho a la vida, la Constitución no deja dudas: es inviolable. La conducta de los entes públicos y las de los particulares que en sí mismas sean riesgosas para su intangibilidad deben ser objeto de pronta y adecuada decisión de las autoridades públicas, y de las medidas urgentes que las regulen y las sometan a la normatividad.

Lo propio puede afirmarse en lo referente a la integridad personal de los seres humanos, sea cualquiera su condición, y el motivo por el cual se encuentre afectada o en peligro.

Y es que la autoridad pública justifica su existencia y su actividad, como surge del artículo 2 de la Constitución, entre otros motivos -que constituyen sus obligaciones, perentorias y prioritarias-, en el imperativo de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

A no dudarlo, el Estado que no es capaz de asegurar las condiciones mínimas para garantizar el derecho a la vida de quienes integran la población, aunque acierte en otros campos, no realiza las finalidades sociales de la Constitución y, por el contrario, las violenta y las convierte en aspiración romántica e insalvable.

Aparte de las competencias que corresponden a las autoridades administrativas y policivas, si el tema del derecho fundamental a la vida se lleva ante los jueces, éstos tienen a su cargo la gravísima responsabilidad de decidir, sin mayores formalismos, con miras a lograr la eficacia de su protección. Cuando de ese derecho se trata, el juez -en particular el de tutela- está obligado a decidir con prontitud y con suficiente contundencia, y por supuesto de manera preferente y sumaria (art. 86 C.P.), dejando de lado cualquier otro asunto, así como a adoptar las medidas al alcance de sus atribuciones en guarda de la protección real de la vida en juego, que prevalece sobre toda consideración formal. En las vidas de los asociados se concreta y cristaliza, más que en cualquier otro pedimento elevado ante la justicia, la prevalencia del Derecho sustancial (art. 228 C.P.).

Para la Corte, esto conduce a que, en casos como el presente, antes de que exploten los elementos inflamables que hoy por hoy significan grave riesgo para el peticionario,

evaluadas las pruebas que se han aportado, se conceda la tutela de manera inmediata y definitiva”.(Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-099 del 24 de marzo de 1998).

En la parte resolutive de la misma Sentencia se dispuso:

“Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá el día quince (15) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997), al resolver sobre la acción de tutela instaurada por JOSE JOAQUIN MANCHOLA MUÑOZ contra la Alcaldía Menor de San Cristóbal, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente -DAMA- y el particular Julio Vicente Pachón Bautista, propietario del establecimiento “Vidriera Artesanal” y, en consecuencia, proteger los derechos a la vida, la integridad personal, la intimidad personal y familiar del accionante.

Segundo.- ORDENAR al Alcalde Local de San Cristóbal que, si ya no lo hubiese hecho, proceda, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, a la suspensión de labores en la fábrica de vidrios denominada “Vidriera Artesanal”, disponiendo lo necesario para el inmediato y definitivo retiro de los materiales inflamables y combustibles existentes en el lugar”.

La acción de tutela de la cual conoce ahora la Sala no se instauró a raíz del fallo en referencia sino con motivo de la actuación policiva iniciada por la Alcaldía Menor de San Cristóbal y por el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, en lo referente a la ubicación de la fábrica de vidrios en zona residencial.

Mientras el denunciante en la querrela policiva, quien a la vez fue demandante en el proceso que culminó con la Sentencia en cita, sostuvo, al oponerse a las pretensiones de los trabajadores en el presente proceso, que las órdenes impartidas por la Corte impedían el otorgamiento del amparo, el apoderado de los actores alegó que la empresa en referencia sí había cumplido las disposiciones legales que regulan la actividad y funcionamiento de la factoría. Asimismo, expresó que “Vidriera Artesanal” había acatado en todos sus aspectos el aludido fallo de la Corte Constitucional, en la medida en que en sus instalaciones “no existe material combustible y mucho menos explosivo”.

Mediante fallo del 15 de mayo del presente año la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa

Fe de Bogotá revocó la providencia del juez de primera instancia y, en su lugar, negó la protección solicitada.

Aseveró el Tribunal que en la Sentencia proferida por la Corte Constitucional se protegió el derecho a la vida, a la integridad y a la intimidad personal y familiar del accionante, y que en su parte resolutive ordenó al Alcalde de San Cristóbal que, además de la suspensión de labores de la fábrica, dispusiera lo necesario para el inmediato y definitivo retiro de los materiales inflamables y combustibles existentes en el lugar. Consideró el juez de segunda instancia que de lo anterior no se deduce que el fallo de la Corte haya condicionado su cumplimiento “a que fueran mejoradas las condiciones de seguridad o a que se reemplazaran los equipos o maquinarias antiguas o rudimentarias por aparatos modernos, sino sencillamente (...), ordena la suspensión de labores en la fábrica y el inmediato y definitivo retiro de los materiales inflamables y combustibles en el lugar”.

En tal virtud -advirtió el Tribunal-, la decisión que en el presente proceso profirió el Juzgado de primera instancia se opuso a la Sentencia de la Corte Constitucional, y manifestó que era esta decisión la que debía prevalecer no sólo en guarda del derecho a la vida, que se impone sobre el de trabajo, sino por la jerarquía de la Corporación, cuya sentencia, al momento de resolver, ya se encontraba completamente en firme, lo que no sucedía con el fallo del Juzgado Veinte Laboral del Circuito.

Además -consideró el Tribunal-, el conflicto que ahora se plantea debe ser dirimido por el juez de lo Contencioso Administrativo, existiendo la posibilidad de pedir la suspensión provisional del acto atacado.

Contra el fallo de segunda instancia los demandantes solicitaron la declaración de nulidad, porque -a su juicio- se habían desconocido el debido proceso, el principio de unidad procesal y el derecho de defensa. Según lo establecido por la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional en el auto del 18 de mayo del año en curso -agregaron-, el juez de tutela no podía extender los efectos de los fallos a aspectos no considerados en el respectivo proceso.

La providencia en mención fue proferida por esta Sala por solicitud de la empresa y de los trabajadores, ante posibles distorsiones suscitadas en la práctica, al momento de cumplir la Sentencia T-099 del 24 de marzo de 1998.

El Tribunal no accedió a declarar la solicitada nulidad, pues al momento de emitir el fallo de segunda instancia el auto de la Corte aún no había sido proferido. Es decir, no se lo podía tener en cuenta.

El proceso de tutela fue seleccionado para que fuera revisado por la Sala Quinta de la Corte Constitucional y, en virtud del auto del 11 de septiembre del año en curso, proferido por el magistrado ponente, se practicó una inspección judicial en las instalaciones de “Vidriera Artesanal” y se tomaron las declaraciones de quince trabajadores y del administrador.

En la inspección se pudo constatar que actualmente no hay en las instalaciones de la vidriera tanques de combustible ni materiales explosivos, y que se hizo la instalación del gas natural.

Según las declaraciones, de los cuarenta trabajadores que tenía la empresa, sólo dos continúan laborando: el celador y la secretaria. Los demás fueron despedidos a causa de la suspensión de actividades de la industria artesanal. Todos los extrabajadores son personas de escasos recursos económicos y su propio sustento y el de sus familias dependen del modesto salario que percibían. Actualmente se encuentran desempleados y se quejan de la dificultad para conseguir un nuevo empleo en momentos de crisis económica. Varios de ellos son mayores de 40 años y algunos afirmaron no saber otro oficio diferente al del trabajar el vidrio.

A continuación se transcriben sólo algunos apartes de las declaraciones que indican la situación por la cual están pasando los demandantes y sus familias:

“...en este momento estoy muy mal y mi familia está sufriendo de hambre porque no tenemos empleo...”.

“Yo tengo 3 hijos estudiando bachillerato y yo pago arriendo y la situación está como difícil y ahoritica con la situación para conseguir trabajo está difícil y la edad que ya no lo reciben, ya voy para 44 años y pues ahí nos están perjudicando a los trabajadores. Aquí es donde le dan trabajo a uno y aquí con el sueldo puede sostener la familia y darle estudio a los hijos.... Nosotros vivimos de este trabajo y podemos obtener un sueldo para la alimentación de nuestras familias”.

“Pago arriendo. Mi mujer está por allá lavando ropa para podernos sosteneer porque a mí ya no me dan trabajo en ninguna parte por la edad -tiene 57 años-. Yo estaba esperando para cumplir la pensión del seguro y entonces pues me hicieron un mal muy macho porque ahora ni trabajo ni pensión”.

“En el momento soy una persona que no tengo empleo ni tampoco dinero y no sé cómo o con qué forma conseguir dinero, porque en ningún lado me dan empleo porque soy una persona que no soy estudiada ni tampoco tengo libreta militar, y lo del seguro es una parte que le debo a don Alejandro que no me ha retirado del seguro por estar desempleado porque con ello, como le dijera... uno de mis hijos ha estado dos veces hospitalizado y donde no sea por ayuda de él, no sé cómo hubiera podido responder con los gastos”.

“A duras penas mi señora trabaja por raticos lavando ropa... Ojalá nos dejen trabajar para cumplir con mis obligaciones en el hogar. Actualmente los niños están pasando un momento muy malo y donde estudian los dos grandes me he atrasado en las pensiones y en el arriendo, llevo 3 meses sin pagar arriendo”.

Alguno de ellos afirmó que espera que se solucione el problema “para conseguir lo del alimento de los niños y lo del arriendo”.

Otra de las declarantes manifestó que, para sostener a sus 3 hijos, actualmente lava y plancha en algunas casas.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar los fallos en referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, y en el Decreto 2591 de 1991.

2. Procede la tutela del derecho al trabajo por configurarse una situación de perjuicio irremediable. El daño causado a los trabajadores por actos y omisiones de otros. El principio constitucional de participación de todos en las decisiones que los afectan

Lo primero que se observa en el caso de autos es la existencia de un medio judicial ordinario,

pues el objeto de la acción instaurada radica en el ataque a los actos administrativos proferidos por la Alcaldía Menor de San Cristóbal y por el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, mediante los cuales se ordenó el cierre definitivo de la fábrica de vidrios en la cual venían laborando los accionantes.

Tanto es así que ya se ha incoado la acción contencioso administrativa correspondiente, que cursa en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Ante la Corte ha certificado dicha Corporación lo siguiente:

“1. Que en este despacho se encuentra el proceso de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, radicado bajo el número 980584, donde es demandante la Empresa VIDRIERA ARTESANAL, con la pretensión de que se declare la nulidad de la resolución No. 032/97 del 13 de mayo de 1997, Auto Interlocutorio No. 030 del 4 de septiembre de 1997, proferidos por la alcaldía de San Cristóbal-Localidad Cuarta y resolución del 6 de febrero de 1998 del Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá-Sala Administrativa. Nacionales, siendo Ponente la Honorable Magistrada Doctora BEATRIZ MARTINEZ QUINTERO.

2. Que a la fecha no se ha proferido auto admisorio de la demanda”.

Es claro que en ese proceso, demostrando su interés directo, podrían participar, como terceros, los trabajadores de la empresa demandante.

Al asunto es aplicable, entonces, la reiterada jurisprudencia de esta Corte, sentada desde el 3 de abril de 1992 (Sentencia T-01 de la Sala Tercera de Revisión), según la cual no cabe en principio la tutela cuando las personas afectadas cuentan con un medio eficaz para la protección judicial de sus derechos.

Ha expresado esa misma jurisprudencia, fundada en el texto del artículo 86 de la Constitución Política, que cuando el juez de tutela encuentre configurada la circunstancia de un perjuicio irremediable, es decir, la posibilidad cierta y próxima de un daño irreversible frente al cual la decisión judicial ordinaria que resuelva el litigio pudiera resultar tardía, cabe el amparo con efectos temporales mientras se tramita el juicio, con el fin de evitar que aquél se perfeccione.

El artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 reitera el principio constitucional y lo desarrolla,

preceptuando que el juez de tutela, si la concede de manera transitoria, señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo en el proceso respectivo.

La situación que se presenta en el caso bajo análisis ha sido expresamente prevista por el mandato legal en cita:

“Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y las demás procedentes ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En estos casos, el juez, si lo estima procedente, podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso”.

Conviene reiterar aquí la manera como esta Corte ha entendido los alcances y efectos del precepto transcrito, en especial en lo referente a la inaplicación del acto administrativo en la situación concreta y específica de las personas que pueden sufrir el perjuicio irremediable:

“La posibilidad de conceder este tipo específico de protección judicial es excepcional, según se desprende del artículo 86 de la Constitución, y por tanto el alcance de las normas pertinentes es de interpretación estricta. No se busca que el juez de tutela asuma la competencia del ordinario o especializado entrando a resolver de fondo el asunto litigioso planteado, sino de ofrecer al titular del derecho un medio expedito y eficaz para evitar un daño respecto del cual la decisión judicial definitiva llegaría demasiado tarde y apenas haría posible un resarcimiento “a posteriori”, es decir, sobre la base de un hecho cumplido”.

(...)

“El carácter precario de la medida y la incompetencia del juez de tutela para penetrar en el terreno reservado a otra jurisdicción (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-543, octubre 1 de 1992), lo cual es aplicación del principio constitucional sobre autonomía de los jueces (artículos 228 y 230 C.N.), están claramente subrayados en el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991 -destinado específicamente al tema del amparo transitorio- cuando obliga al juez de tutela a expresar en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo la acción instaurada por el afectado. Este, en todo caso, deberá ejercer la acción correspondiente en

un término máximo de cuatro meses a partir del fallo de tutela, cuyos efectos cesarán si así no lo hace.

Pero, además, tratándose de actos administrativos, la consagración de esta figura no puede interpretarse en el sentido de que todo juez haya quedado autorizado para decretar la suspensión provisional de aquellos, dentro del trámite propio de las acciones de tutela. Ello implicaría una ruptura de los linderos que la propia Carta Política ha establecido entre las jurisdicciones, en cuanto disposición constitucional expresa reserva esa atribución a la Jurisdicción Contencioso Administrativa (artículo 238 C.N.), tal como lo manifestó esta Corte en Sentencia T-01 del 3 de abril de 1992.

(...)

Como puede verse, lo que es posible decretar en esta hipótesis es una inaplicación temporal al caso concreto, considerada la particular y específica situación en que se encuentra el solicitante, así que no recae propiamente sobre la materialidad del acto administrativo, como sí acontece con la figura de la suspensión provisional. No tiene, entonces, el alcance de la misma y, por ende, excepción hecha de la inaplicación que pueda favorecer al petente a fin de evitarle un daño irreparable, el acto administrativo como tal permanece incólume mientras no sea suspendido provisionalmente por la Jurisdicción Contencioso Administrativa o anulado por ella.

Debe repararse por otra parte en que el punto materia de análisis -a diferencia del que constituye el objeto de la providencia mediante la cual se resuelve acerca de la solicitud de suspensión provisional en los procesos contencioso administrativos- no es el relativo a una posible oposición flagrante entre el acto demandado y las normas superiores a las que está sometido, sino la situación de hecho en la cual puede hallarse una persona frente a un acto cuya aplicación concreta implique, en su caso, efectos inmediatos e irremediables que vulneren sus derechos constitucionales fundamentales.

Ahora bien, es claro que -considerada la función que cumple la tutela como mecanismo protector de los derechos fundamentales y el contexto de la norma transcrita- la posibilidad de ejercer la acción en forma conjunta con las que proceden ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, no puede interpretarse en el sentido de hacer que en tal caso su trámite deba surtirse forzosamente ante los tribunales administrativos, entendimiento que limitaría

ostensiblemente las posibilidades de protección judicial. Lo que la norma legal permite, aunque no haya utilizado con propiedad el término “conjuntamente”, es el ejercicio simultáneo de la acción ante el juez de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y de las pertinentes ante la jurisdicción especializada.

De las precedentes consideraciones se infiere que, ante acciones instauradas respecto de actos administrativos, el juez de tutela no puede asumir la facultad que le confiere la norma mencionada como una autorización de la ley para sustituir al Contencioso Administrativo en la definición sobre la validez de aquellos, ni suponer que podría suspenderlos provisionalmente pues ello representaría invadir el ámbito constitucional de dicha jurisdicción. De allí los precisos términos usados por el legislador para definir el objeto al que ha de circunscribirse la orden judicial para el evento en que prospere la solicitud de tutela transitoria”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-203 del 26 de mayo de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Para verificar que en el proceso objeto de examen se configura, ya no solamente la inminencia de un perjuicio irremediable de imprevisibles consecuencias para los trabajadores y sus familias, sino la presencia cierta de un daño actual que les ocasionan los actos administrativos atacados, es suficiente cotejar los resultados de las pruebas practicadas por la Sala el 17 de septiembre de 1998.

Los trabajadores afectados, la mayoría vinculados desde hace varios años a la empresa y padres de familia, cuyos únicos ingresos están constituidos por el escaso salario que allí perciben, y cuyos conocimientos y experiencia están referidos casi exclusivamente a la fabricación y procesamiento del vidrio, están cesantes al momento de proferirse este fallo y, por tanto, después de varios meses de no recibir remuneración, no pueden atender las necesidades mínimas de vivienda, salud y alimentación, para ellos y sus hijos menores. Estos últimos, además, han comenzado a ver interrumpido el curso normal de su proceso educativo.

Para la Corte resulta de mérito observar que los hechos probados en este proceso muestran a las claras cómo los trabajadores de “Vidriera Artesanal” han venido a constituirse en víctimas de la actuación policiva de marras, por actos y omisiones que de ninguna manera les son imputables. Las causantes de las investigaciones adelantadas y de las medidas de

policía adoptadas han sido situaciones producidas por la ubicación del inmueble en que funciona la fábrica, desde el punto de vista del uso del suelo urbano, y por ciertas condiciones en que se adelantaba la actividad de la factoría, sin la necesaria seguridad industrial y ambiental, lo que ha comportado en el pasado graves peligros para la salud y la vida de ellos mismos y de los vecinos de la zona, pero que en modo alguno se les pueden endilgar, pues obedecen a comportamientos y descuidos ajenos a su control, como se puso de presente en la Sentencia T-099 de esta Sala.

En el plano de la vulneración de derechos constitucionales fundamentales en el proceso del que se trata, el del trabajo -ha sostenido la Corte en reiterada jurisprudencia (ver sentencias T-225 a T-400 del 17 de junio de 1992, T-578 del 14 de diciembre de 1994 y T-115 del 16 de marzo de 1995, entre otras)- constituye factor que no puede desconocerse al ejercer competencias administrativas orientadas a la recuperación del espacio público, a hacer efectivas las normas sobre uso del suelo urbano, o a preservar el medio ambiente. Por ello, deben ser desechadas las interpretaciones parciales de la normatividad en esas materias, “sustituyéndolas por una visión integral y coherente que otorgue a cada uno de los derechos comprometidos el lugar y la importancia que la propia Carta les otorga” (Cfr. Sentencia T-578/94).

Al haber ignorado la existencia de un crecido número de trabajadores en la fábrica, y por supuesto, al no haberles otorgado posibilidad de participación en el proceso policivo, se desconoció no sólo su derecho al trabajo (art. 25 C.P.) -que merece la especial protección del Estado-, sino también el del debido proceso, ya que se los condenó al desempleo, con las graves consecuencias personales y familiares que comporta, sin haberlos oído (art. 29 C.P.).

El artículo 2 de la Constitución señala, como uno de los fines esenciales del Estado, el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”.

Este precepto constitucional -según el artículo 4 C.P.- ha debido prevalecer sobre normas de rango inferior, o sobre su alcance concreto, si es que la administración interpretaba restrictivamente la normatividad legal al respecto, cuando tramitó el proceso de policía.

En el presente asunto el juez de segunda instancia consideró que la decisión adoptada en la Sentencia T-099 de 1998, proferida por la Corte Constitucional al revisar los fallos pronunciados en el proceso de tutela de José Joaquín Manchola Muñoz contra “Vidriera

Artesanal”, debía preferirse sobre la del juez de primera instancia que había fallado el proceso que ahora se estudia, esto es, el iniciado por varios trabajadores de dicha empresa contra un acto expedido por el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá.

En primer lugar, vale la pena aclarar que se trata de dos procesos diferentes, cuyos hechos y pretensiones recaen sobre diversos aspectos, y que además uno se adelantaba por un vecino contra el propietario del establecimiento industrial y el otro por los trabajadores de éste contra los actos administrativos que ordenaron su clausura, por lo cual difieren los sujetos procesales. En tal virtud, estimadas las circunstancias actuales -que no son iguales a las examinadas con motivo de la demanda que dio lugar a la Sentencia T-099 de 1998-, y los derechos que en la presente situación se hallan comprometidos, la decisión por adoptar ahora debe estar conforme con las peculiaridades del caso, sin detrimento de los principios y derechos ya protegidos, con miras a un adecuado equilibrio que realice los postulados constitucionales.

A juicio de la Corte, el Tribunal Superior no tenía que trasladar la decisión adoptada por la Corte Constitucional a un proceso en el que se estaban discutiendo aspectos diferentes.

Como se indicó en el auto del 18 de mayo de 1998, proferido por esta misma Sala de Revisión, los efectos del fallo pronunciado en un proceso deben restringirse al litigio que se dirime y no a otros, en especial si los objetos de tales actuaciones judiciales son diversos. Una decisión judicial que se extienda a otro litigio diferente puede violar el debido proceso (art. 29 C.P.) y el derecho de acceder a la administración de justicia (art. 229 C.P.).

Al respecto, dijo la Corte en el citado auto:

“No es admisible la extensión de los efectos de tales fallos a aspectos no considerados en el proceso correspondiente, menos todavía si al ampliar los efectos de la decisión judicial adoptada pueden resultar afectados derechos fundamentales, ya de las personas contra las cuales se han impartido las órdenes de tutela, o bien los de terceros no involucrados inicialmente en la controversia que se ha surtido en instancia y en sede de revisión.

La autoridad administrativa a la cual se dirige la orden judicial de tutela, en caso de haber prosperado ésta, debe adoptar las medidas necesarias, dentro de su ámbito de competencia, para que el fallo sea cumplido con exactitud, obviamente en relación con los asuntos que

fueron objeto de análisis en el curso del proceso. Penetrar en materias diversas, sin ceñirse a los alcances de la orden impartida, o interpretando erróneamente el sentido de lo resuelto, implica también desconocimiento de la sentencia judicial y puede entrañar exceso en el ejercicio de la autoridad.

Como en este caso se trata de evitar que una interpretación inadecuada acerca de la providencia de marras produzca efectos negativos en el ejercicio del derecho al trabajo de quienes laboran para la “Vidriera Artesanal”, cuando el objeto del examen que en su momento efectuó la Corte no fue el de la operación de la fábrica en sí misma sino el del peligro que representaba la presencia en ella de ciertos materiales inflamables y combustibles, se estima necesario remitir las diligencias al juez de primera instancia, para que, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, verifique si se ha dado exacto y fiel cumplimiento a la sentencia de la Corte en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales en ella considerados, de tal manera que, si así ha ocurrido, por haber cesado las circunstancias de peligro, permita restablecer aquellas actividades empresariales que no implican riesgo”.

En el presente asunto está en juego el derecho del grupo de accionantes al trabajo, por la decisión de una autoridad administrativa que ordenó el cierre definitivo de las instalaciones de “Vidriera Artesanal”; mientras en el caso que la Corte revisó -cuyas circunstancias, se repite, han sufrido sustancial modificación- se estaban viendo afectados otros derechos como los de la vida, la salud, la integridad y la intimidad personal y familiar del demandante debido al peligro que representaba la presencia de material inflamable en las instalaciones de la fábrica. Fue ese el motivo por el cual la Corte ordenó la suspensión de labores, pero, se entiende, sólo por el lapso requerido estrictamente para que los elementos causantes de amenaza fueran retirados, cumplido lo cual debe afirmarse sin rodeos que el objeto del amparo se había alcanzado de manera plena y eficiente, y, por tanto, la orden de suspensión en la actividades de la empresa perdía toda razón de ser.

En efecto, de lo allegado al proceso, y muy particularmente de la inspección judicial practicada por esta Sala de la Corte, resulta establecido que, con entera certidumbre, para el día 17 de septiembre de 1998 (fecha de la inspección) -y ya desde varios meses atrás- los materiales inflamables y explosivos que se encontraban en la fábrica habían sido retirados.

Desde luego, en cuanto al ruido y los malos olores que fueron tenidos en cuenta en la Sentencia T-099 de 1998, no se están produciendo actualmente por cuanto la fábrica no está operando. Pero, al reabrirse, la administración de la misma estará obligada a tomar las medidas necesarias para no afectar con tales factores de perturbación ambiental a los residentes en el sector.

Entonces, una vez superada la situación de riesgo por la desaparición del agente físico que lo causaba -los materiales inflamables- la empresa podía seguir desarrollando sus actividades normales. Una decisión contraria supondría la violación del derecho de los peticionarios al trabajo, trayendo consigo además consecuencias desastrosas para la subsistencia de éstos y de sus familias.

Al tenor de los criterios precedentes, se revocará la decisión adoptada por el Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, y se concederá, en forma transitoria, el amparo del derecho fundamental al trabajo.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, mediante el cual negó la tutela de los derechos invocados. En su lugar, se CONCEDE TRANSITORIAMENTE la tutela impetrada.

En consecuencia, se ordena al Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá y al Alcalde Menor de San Cristóbal que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, inapliquen el acto administrativo mediante el cual se confirmó la orden de cierre de las instalaciones de "Vidriera Artesanal", hasta tanto la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en providencia ejecutoriada, decida definitivamente acerca de la legalidad de aquél, con independencia de que dicha jurisdicción acceda o no a decretar la suspensión provisional de los actos administrativos allí impugnados.

Segundo.- DAR cumplimiento a lo previsto en 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

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General