

Sentencia T-579-09

Referencia: expediente T-2283272

Acción de Tutela instaurada por el Sindicato Nacional de Servidores Públicos y Trabajadores Oficiales de los Municipios de Colombia, "SINALSERPUB", contra el Municipio de Campo de la Cruz, Atlántico.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil nueve (2009).

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la Sentencia proferida el veinte (20) de abril de dos mil nueve (2009) por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga, Atlántico, dentro del proceso de tutela incoado por el Sindicato Nacional de Servidores Públicos y Trabajadores Oficiales de los Municipios de Colombia, "SINALSERPUB", contra el Municipio de Campo de la Cruz, Atlántico.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Seis de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión

procede a dictar la Sentencia correspondiente.

1. SOLICITUD

El Sindicato Nacional de Servidores Públicos y Trabajadores Oficiales de los Municipios de Colombia, en adelante "SINALSERPUB", a través de apoderado judicial demanda al juez de tutela que proteja su derecho fundamental de asociación sindical, presuntamente vulnerado por el Municipio de Campo de la Cruz, Atlántico.

Sustenta su solicitud en los siguientes hechos y argumentos de derecho:

1. HECHOS

1. SINALSERPUB, en consideración a que el municipio de Campo de la Cruz contaba con más de veinticinco afiliados, "creo la Sub. Directiva en este Municipio". (sic)

1. El sindicato solicitó ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Campo de la Cruz la inscripción de la Junta Directiva elegida el 7 de agosto de 2007, a lo cual dicha Inspección accedió mediante Resolución N° 001 de 3 de septiembre de 2007.

1. El señor alcalde de Campo de la Cruz, en su afán de dejar por debajo de veinticinco el número de afiliados, declaró insubsistentes a doce servidores públicos afiliados a dicho sindicato¹. Esto hizo que el número de afiliados a SINALSERPUB en ese Municipio se redujera a quince, número inferior al mínimo que le permitía subsistir.²

1. Después de reducir el número de afiliados mediante las declaratorias de insubsistencia mencionadas, el alcalde de Campo de la Cruz solicitó al Ministerio de la Protección Social, Dirección Territorial Atlántico, la revocatoria del Acto Administrativo N° 001 de 2007, por el cual se había ordenado la inscripción en el registro sindical de la Junta Directiva de SINALSERPUB, Sub Directiva de Campo de la Cruz.

1. ARGUMENTOS JURÍDICOS DE LA DEMANDA

1. Como primer argumento de derecho, el sindicato demandante afirma que la jurisprudencia de esta Corporación ha sentado la tesis de que los despidos masivos de trabajadores sin justa causa constituyen violaciones del derecho de asociación sindical, razón por la cual los trabajadores así despedidos deben ser reintegrados. Al respecto menciona varias sentencias en las que se habría recogido esa doctrina.³

1. En segundo lugar, la demanda afirma que como el derecho de asociación sindical es de rango fundamental, la tutela resulta ser el mecanismo de defensa judicial idóneo para lograr su protección, pues así ha sido estimado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.⁴

1. . PETICIONES

Con fundamento en los anteriores hechos y argumentos de derecho, los demandantes solicitan al juez de tutela lo siguiente:

1.3.1. Que se tutele a favor de SINALSERPUB, Sub Directiva de Campo de la Cruz, el derecho fundamental de asociación sindical, consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política.

1.3.2. Que como consecuencia de la anterior declaración, se dejen sin efecto los decretos mediante los cuales el señor alcalde de Campo de la Cruz desvinculó a varios servidores

públicos en el año 2008.

1.3.3. Que se le conceda al alcalde de Campo de la Cruz un término de cuarenta y ocho horas para reintegrar a los servidores públicos indebidamente desvinculados.

1.3.4. Que se requiera al mencionado alcalde para que en lo sucesivo no reincida en este tipo de actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical.

1. 4. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

1.4.1. Mediante auto proferido el 30 de enero de 2009, la Unidad Judicial de Campo de la Cruz admitió la demanda y ordenó correr traslado de la misma al señor alcalde de ese Municipio, señor Carlos Alberto Gutiérrez Cotes.⁵

1.4.2. En forma oportuna el señor alcalde describió el traslado y contestó la demanda en los siguientes términos:

1.4.2.1. Admite el alcalde demandado que su predecesor, señor Miguel Zárate Rodríguez, desvinculó algunos funcionarios, en ejercicio de la facultad discrecional que le confería la ley, situación denunciada ante al Procuraduría Provincial del Atlántico, organismo que inició una investigación y luego ordenó la terminación y el archivo definitivo del proceso a favor de la Alcaldía, por considerar que no existía quebrantamiento de derecho fundamental alguno; explica que las “circunstancias que se argumentan en la tutela son las mismas que se expresaron en el despacho de la Procuradora”.

1.4.2.2. Sostiene que no es cierto que el Sindicato se haya reducido a quince miembros, por debajo del mínimo requerido para subsistir, pues la misma Junta Directiva de la organización gremial, a través de oficios de 9 y 15 de enero de 2009, certifica que cuenta con 27 asociados en Campo de la Cruz, “por lo que no tienen fundamento alguno afirmar extinción del mismo por reducción de afiliados”. (sic)

1.4.2.3. Por lo anterior, afirma no ser cierto que se haya atentado contra el derecho de asociación sindical, ni que se haya actuado de mala fe. En consecuencia, se opone a las solicitudes formuladas en la demanda.

1.4.2.4. Particularmente se opone a que se dejen sin efecto los actos administrativos mediante los cuales fueron desvinculados algunos funcionarios, pues a su parecer la tutela no es el medio judicial idóneo para hacerlo, dado que con este propósito concreto el legislador diseñó la acción de nulidad y reestablecimiento del derecho consagrada en el Código Contencioso Administrativo. Entonces, al contar el sindicato demandante con ese otro mecanismo de defensa judicial, la acción de tutela resulta improcedente.

1. DECISIONES JUDICIALES

1. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA. UNIDAD JUDICIAL DE CAMPO DE LA CRUZ.

2.1.1 Mediante Sentencia proferida el 12 de febrero de 2009, la Unidad Judicial de Campo de la Cruz, Atlántico, decide conceder la tutela como mecanismo transitorio. En consecuencia ordena que en el término de cuarenta y ocho horas sean reintegrados once (11) trabajadores afiliados al sindicato demandante, que habían sido desvinculados por la Alcaldía durante el año 2008. Señala el fallo que la orden anterior mantendrá su vigencia hasta que la Jurisdicción Contencioso Administrativa decida sobre la nulidad de los decretos de insubsistencia respectivos. Para interponer la acción respectiva ante esa Jurisdicción, concede cuatro meses a partir de la notificación de la sentencia de tutela. En cuanto a los salarios dejados de percibir, estima que el asunto debe ser definido por la justicia ordinaria.

Para sustentar las anteriores determinaciones, la Unidad Judicial de Campo de la Cruz expone las siguientes consideraciones jurídicas:

2.1.2. Afirma el a quo, que conforme a la Constitución Política el derecho de asociación sindical es de rango fundamental, y que se encuentra integrado a la noción de Estado Social de Derecho. Agrega que tal derecho ha sido desarrollado ampliamente en diversos instrumentos internacionales, en especial en los convenios 87 y 98 de la OIT, conforme a los cuales los trabajadores deben gozar de una adecuada

protección contra todo acto que tienda a despedirlos o perjudicarlos a causa de su afiliación sindical. Recuerda que en este sentido el numeral 1° del artículo 2° del mencionado Convenio 98 prescribe que “(l)as organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración”. En el mismo orden de ideas, el literal c) del artículo 8° del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU indica que los Estados parte del tratado se comprometen a garantizar “(e)l derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos”.

2.1.3. Sostiene el fallo de primera instancia, que el fuero sindical es una figura constitucional establecida para amparar primeramente el derecho de asociación sindical y, subsidiariamente, la estabilidad laboral de los representantes de los trabajadores. Es decir, en primer lugar constituye un mecanismo de protección de los derechos de asociación y libertad sindical, y en segundo término un medio para garantizar los derechos laborales de los trabajadores sindicalizados. Agrega que para hacer efectivo el fuero en cuestión, la regla general es la acción de reintegro, consagrada en el artículo 118 del Código Procesal del Trabajo, intentada ante la Jurisdicción Ordinaria.

2.1.4 Sin embargo, prosigue la providencia, “si bien es cierto que la acción de reintegro constituye el mecanismo jurídico idóneo para dirimir los conflictos que se originan directa o indirectamente de la vinculación laboral de los empleados públicos aforados sindicalmente, o por el fuero en calidad de adherente, el alcance de tal acción no incluye el derecho fundamental de asociación sindical en su dimensión constitucional”. Por ello, sostiene, “la Corte Constitucional ha concluido que las acciones laborales ordinarias resultan ineficaces para la protección del derecho fundamental de asociación sindical”.

2.1.5 Ahora bien, afirma el a quo que conforme a la jurisprudencia constitucional, la conducta del empleador resulta contraria a la Constitución cuando se orienta a desalentar el ejercicio del derecho de asociación sindical mediante actos sancionatorios o

discriminatorios, o cuando despliega una conducta tendiente a presionar a los trabajadores para retirarse del sindicato a fin de desmontar o debilitar la organización. 6

2.1.6 Explica enseguida la providencia, que en este caso la ineptitud de la acción de reintegro se deriva de que, cuando el empleador actúa con los propósitos descritos, “a través de procesos individuales no se llega a dilucidar si, colectivamente mirado y a causa del carácter masivo del despido, fue violado el derecho de asociación sindical”. Razón por la cual en estos eventos resulta sí procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo a través del cual puede analizarse cuál fue el designio del empleador, y si ejerció en forma debida sus atribuciones legales, como sucede, por ejemplo, cuando el despido masivo obedece a un acto de reestructuración.

2.1.7 Al analizar el caso concreto sometido a su decisión, el juez de primera instancia sostiene que la presente acción de tutela no se dirige a lograr el reintegro de unos trabajadores a su puesto de trabajo, reintegro que tan sólo sería una consecuencia de la pretensión principal de buscar la protección del derecho de asociación sindical. Agrega que al revisar el material probatorio allegado al expediente, se observa que “el accionado en ningún momento manifiesta los motivos que lo llevó (sic) a prescindir de los servicios de 12 miembros del sindicato SINALSERPUB, y días más tarde -mes y medio- a este hecho, solicita (sic) ante el Ministerio de la Protección Social la revocatoria del acto administrativo 001 de 2007 por el cual se inscribió en el registro sindical el Sindicato Nacional de Servidores Públicos y Trabajadores Oficiales de los Municipios de Colombia, “SINALSERPUB, Sub directiva Campo de la Cruz”.

Así las cosas, el a quo encuentra vulnerado el derecho fundamental de asociación sindical, por lo cual decide conceder la acción de tutela como mecanismo transitorio, ordenando el reintegro de los trabajadores desvinculados.7

Estando dentro del término legal, el apoderado del Municipio de Campo de la Cruz, Atlántico, impugnó el fallo de primera instancia. Adujo que en ningún momento la Alcaldía había vulnerado el derecho de asociación sindical, y que como prueba de ello se encontraba el hecho de que la agremiación demandante, para el 9 de enero de 2009, contaba en el municipio con 27 miembros, como su misma directiva lo hacía saber en oficio de esa misma fecha. En tal virtud, el sindicato no corría riesgo de disolverse, al no

configurarse las causales previstas en los artículos 359 y 400-A del Código Sustantivo del Trabajo.

1. DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA PROFERIDA POR EL JUZGADO PRIMERO PROMISCO DEL CIRCUITO DE SABANALARGA, ATLÁNTICO.

Mediante Sentencia del 20 de abril de 2009, el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga, Atlántico, revocó la sentencia del 12 de Febrero de 2009, proferida por la Unidad Judicial de Campo de la Cruz, Atlántico. Como fundamento de esa decisión, expuso las siguientes consideraciones:

1. Tras estudiar el libelo de la demanda, el ad quem encuentra que en la presente oportunidad no se cumple con el requisito de inmediatez, exigido para la procedencia de la acción de tutela. En efecto, al respecto el fallo afirma que la presente demanda “no fue interpuesta dentro de un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la supuesta vulneración de los derechos alegados, por lo que la tutela ha perdido su razón de ser...”. Agrega que los hechos que motivaron la acción consistieron en la expedición de los decretos que declararon insubsistentes a doce servidores públicos del municipio, proferidos todos entre los meses de enero y marzo de 2008. Con este antecedente, la providencia recalca que la acción de tutela fue interpuesta el 29 de enero de 2009. Así las cosas, encuentra que se presenta el fenómeno de la “NO ACTUALIDAD de la supuesta afectación de los derechos fundamentales cuya protección se pretende...”.

1. Adicionalmente, sostiene el juez de segunda instancia que en el presente caso los demandantes ciertamente cuentan con otro medio de defensa judicial para proteger sus derechos fundamentales, pues pueden acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, juez natural de la controversia.⁸ Como, de otro lado, no se ha probado que esté en juego la inminente amenaza de consumación de un perjuicio

irremediable en la órbita de los derechos fundamentales de los demandantes, que haga procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio.

3. PRUEBAS

3.1. DOCUMENTALES

Obran en el expediente, entre otros, los siguientes documentos:

3.1.1. Documento sin fecha, suscrito por el presidente y la secretaria de "SINALSERPUB", que contiene la nómina de afiliados a esa agremiación sindical en la Seccional de Campo de la Cruz.

3.1.2. Copia de la Resolución N° 001 de 3 de septiembre de 2007, mediante la cual la Inspección de Trabajo de Campo de la Cruz inscribe en el Registro Sindical a la Nueva Junta Directiva de "SINALSERPUB", Seccional Campo de la Cruz.

3.1.3. Comunicación de insubsistencia y/o decretos de declaratoria de insubsistencia de doce servidores públicos.

3.1.4. Solicitud de Revocatoria de la Resolución 001 de 2007, interpuesta ante la Inspección de Trabajo de Campo de la Cruz, con fecha 28 de abril de 2008.

3.1.5. Certificación expedida por la Secretaría de Desarrollo Humano de la Alcaldía de Campo de la Cruz, fechada el 15 de abril de 2008, en la cual se deja constancia de que de los 45 empleados del municipio, para esa fecha 12 estaban sindicalizados.

3.1.6. Copia de la resolución proferida por la Procuraduría Provincial de Barranquilla, mediante la cual termina y se archiva la actuación adelantada en contra del señor Miguel Antonio Zárate Rodríguez, en su condición de alcalde municipal de Campo de la Cruz, Atlántico.

3.1.7. Copia de la comunicación suscrita por el presidente y la secretaria de "SINALSERPUB", fechada el 9 de enero de 2009, en la cual informan que esa agremiación, en la Seccional de Campo de la Cruz, está conformada por 27 miembros.

3.2. PRUEBA NO DOCUMENTAL

Obra también dentro del expediente el acta de la diligencia de inspección judicial llevada a cabo por el Juzgado de segunda instancia en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Campo de la Cruz, Atlántico. Dentro de dicha diligencia se verificaron los documentos mediante los cuales se declaró la insubsistencia de los servidores públicos mencionados en la demanda.

4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

4.1. EL PROBLEMA JURÍDICO.

4.1.1. De la demanda, de las contestaciones a la misma y de los fallos de instancia, podría extraerse que el problema jurídico que debe resolver la Sala es el relativo a si, como lo dice el sindicato demandante, la Alcaldía de Campo de la Cruz vulneró su derecho de asociación sindical y el de los servidores públicos desvinculados por ella, entre los meses de enero y marzo de 2008, por haberlos desvinculado con el claro designio de disminuir, por debajo del mínimo legal de veinticinco, el número de afiliados que la asociación gremial tenía en ese Municipio, de manera que por esta razón tuviera que ser disuelta. O si, como lo dice la Alcaldía demandada, no es posible afirmar que ella vulneró dichos derechos fundamentales, pues para la fecha en que se interpuso la presente demanda, el número de afiliados al Sindicato demandante superaba el mínimo legal señalado, de manera que no existía el riesgo de disolución de la entidad.

1. No obstante, antes de definir el problema la Sala debe determinar si la presente acción de tutela resulta procedente, es decir si se cumplen los presupuestos procesales para examinar el asunto sustancial planteado; en especial, considera que debe verificar (i) si existe otro medio de defensa judicial al alcance de la organización sindical demandante que desplace a la acción de tutela, dado su carácter residual y subsidiario; (ii) si el sindicato demandante está legitimado en la causa para interponer la presente acción; y si, (iii) como lo dice el ad quem, se configura la falta de inmediatez en la interposición de la acción, que haga presumir la no urgencia de proteger los derechos fundamentales supuestamente vulnerados. Pasa la Sala a estudiar estos asuntos.

1. La acción de tutela como medio de defensa judicial idóneo para proteger el derecho de asociación sindical en cabeza de un sindicato.

4.2.1. Como se dijo, dentro de los presupuestos procesales que debe verificar la Sala para determinar la procedencia de la presente acción de tutela, está el de la inexistencia de otro medio de defensa judicial; por cuanto el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política prescribe que “esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

El artículo 2° del Código Procesal del Trabajo establece que “la jurisdicción del trabajo está instituida para decidir los conflictos que se originen directa o indirectamente del contrato de trabajo”. Así las cosas, como regla general a esta jurisdicción compete en principio decidir esa clase de asuntos. Ahora bien, si el conflicto laboral se origina en la desvinculación de funcionarios públicos producida mediante actos administrativos, como sucede en este caso, prima facie la acción de nulidad y restablecimiento del derecho a que alude el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo⁹

resulta ser el mecanismo de defensa judicial idóneo al alcance de los interesados, y debe ser utilizado por ellos para decidir la validez de dicha desvinculación.

No obstante, esta Corporación ha establecido que cuando “las acciones u omisiones que puedan ser imputables al sujeto activo de la relación laboral -el patrono-, tengan como objetivo único truncar en forma directa la realización material de los derechos sindicales reconocidos por la Carta Política, (...) es al juez constitucional a quien compete garantizar la efectividad y prevalencia de esos derechos, buscando en todo caso salvaguardar su núcleo esencial”.¹⁰ Ahora bien, la anterior doctrina no constituye un fallo aislado, sino una línea jurisprudencial consolidada, según pasa a verse:

4.2.1.1. Inicialmente, en la Sentencia SU-342 de 1995 la Corte admitió la procedencia de la acción de tutela cuando la demanda denuncia la vulneración de los derechos de libertad y asociación sindical. En efecto, en este pronunciamiento la Sala Plena de la Corporación sostuvo sobre este asunto lo siguiente:

“a) Cuando el patrono desconoce el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos, o afiliarse a estos, o promueve su desafiliación, o entorpece o impide el cumplimiento de las gestiones propias de los representantes sindicales, o de las actividades que competen al sindicato, adopta medidas represivas contra los trabajadores sindicalizados o que pretendan afiliarse al sindicato. Igualmente, cuando el patrono, obstaculiza o desconoce, el ejercicio del derecho de huelga, en los casos en que ésta es permitida.

“El inciso 2, del numeral 2 del art. 354 del C.S.T., modificado por el art. 39 de la ley 5a. de 1990, hace un listado de los actos que se consideran atentatorios contra el derecho de asociación sindical, por parte del empleador, que a juicio de la Corte es válido en la evaluación constitucional de las acciones patronales atentatorias contra dicho derecho, así:

“Obstruir o dificultar la afiliación de su personal a una organización sindical de las protegidas por la ley, mediante dádivas o promesas, o condicionar a esa circunstancia la obtención o conservación del empleo o el reconocimiento de mejoras o beneficios;

“Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de los trabajadores en razón de sus actividades encaminadas a la fundación de las organizaciones sindicales;

“Negarse a negociar con las organizaciones sindicales que hubiere presentado sus peticiones de acuerdo con los procedimientos legales;

“Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de su personal sindicalizado, con el objeto de impedir o difundir el ejercicio del derecho de asociación, y

“Adoptar medidas de represión contra los trabajadores por haber acusado, testimoniado o intervenido en las investigaciones administrativas tendientes a comprobar la violación de esta norma”¹¹. (Negrillas fuera del original).

1. Posteriormente, en la Sentencia SU-998 de 200012 la Corte precisó su doctrina,

al señalar que “sólo en la medida en que se logre demostrar, de manera estricta, la ocurrencia de hechos dolosos por parte del patrono tendientes a establecer un trato discriminatorio hacia los trabajadores sindicalizados y sus respectivas organizaciones, puede considerarse legítimo, por ese aspecto, que sea el juez de tutela y no el juez ordinario el que resuelva acerca de la afectación real de los derechos fundamentales de asociación y libertad sindical”.¹³

1. Un nuevo pronunciamiento se produjo en la Sentencia T-436 de 2000. En esta ocasión la Corte avanzó en la construcción de la línea jurisprudencial, al reconocer que en los casos de despidos masivos estaban en juego los derechos del sindicato mismo, aparte de los derechos subjetivos de los trabajadores; y que, en todo caso, en estos eventos de desvinculación laboral colectiva, los procesos laborales individuales resultaban ineficaces para detectar la verdadera intención patronal de afectar la libertad de asociación sindical. Dijo entonces la Corporación:

“... en los procesos laborales individuales iniciados por los actores no se llegará a dilucidar si, colectivamente mirados a causa del carácter masivo del despido, fue violado en sus casos el derecho de asociación sindical, y menos podrá verificarse si el derecho fundamental del Sindicato en si mismo, como organización, se ve vulnerado cuando una misma empresa termina unilateralmente el vínculo laboral de casi cuarenta trabajadores a él pertenecientes”. (Negrillas fuera del original)

1. Más adelante, en la Sentencia T-077 de 2003¹⁴ la Corte reiteró que “(l)as acciones laborales ordinarias resultan ineficaces para la protección del derecho fundamental de asociación sindical, cuando éste se enmarca dentro de la conducta abusiva del empleador, que implique la utilización de cualquier medio o sistema de persecución o sanción a los trabajadores por su condición de sindicalizados. Se incurre en esta conducta inconstitucional cuando el empleador acude a la facultad de terminación unilateral sin justa causa del contrato de trabajo, con el fin de afectar la organización sindical buscando su debilitamiento o su total desaparecimiento, a través de la persecución o desvinculación de un número plural de trabajadores sindicalizados”.

(Negrillas fuera del original)

1. Así mismo, la Sentencia T-072 de 200515 ordenó el reintegro de trabajadores con fuero sindical despedidos sin previa autorización judicial, después de verificar que se trataba de un despido masivo de los fundadores y directivos de la organización, encaminado a lograr su desaparición o a impedir su nacimiento. En ese orden de ideas, la justificación de la orden de reintegro proferida en la sentencia de tutela no fue por el desconocimiento de la garantía foral de los trabajadores despedidos, sino por la amenaza que representaban las acciones del empleador para la existencia de la organización sindical.

4.2.1.6. Análoga decisión se adoptó en el caso decidido mediante la Sentencia T-359 de 200516, donde la situación fáctica era igual a la de la sentencia T-072 de 2005. En el mismo sentido, en la sentencia T-764 de 200517 se protegió el derecho de asociación de trabajadores sindicalizados sometidos a despidos masivos y selectivos. El fallo explicó la diferencia entre el ámbito de vulneración de los derechos del trabajador individualmente considerado y el ámbito de trasgresión colectiva en el que se afecta la organización sindical misma y se legitima la procedencia de la tutela para proteger su existencia. Finalmente, en la misma línea se encuentra la sentencia T-054 de 200618, en la cual se analiza el caso de un despido masivo de trabajadores producido en el momento de la fundación de una organización sindical, cuando precisamente gozaban de la garantía del fuero sindical. La decisión protegió el derecho de asociación sindical, no por la existencia y desconocimiento de la garantía del fuero, sino porque se comprobó el despido masivo que afectaba directamente a la organización sindical.

4.2.2. Analizada esta línea jurisprudencial, la Sala concluye que, en principio, la presente acción de tutela resultaría procedente como mecanismo definitivo de protección judicial, toda vez que la demanda la interpone directamente el sindicato que alega el desconocimiento de su derecho de asociación sindical, presuntamente vulnerado por la Alcaldía demandada, a quien le imputa haber declarado insubsistentes a doce servidores públicos afiliados a dicha agremiación, con el claro designio de reducir

por debajo del mínimo legal el número de afiliados requerido para subsistir.¹⁹ Así, para la protección del mencionado derecho fundamental en cabeza del Sindicato actor no resultarían eficaces los mecanismos ordinarios de defensa judicial, concretamente la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por cada uno de los funcionarios desvinculados, pues dichas acciones individuales no permitirían dilucidar si el carácter colectivo de las insubsistencias decretadas desconoció directamente el derecho de asociación del Sindicato.

1. El Sindicato demandante está legitimado en la causa para interponer la presente acción de tutela.

4.3.1. Otro presupuesto procesal o requisito de procedencia de la presente acción de tutela que debe ser verificado por la Sala en esta oportunidad, es el concerniente a la legitimación en la causa por activa, es decir, a la exigencia de que el derecho para cuya protección se interpone la acción sea un derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona. 20

Al respecto, la jurisprudencia ha explicado que cuando se trata de proteger directamente los intereses colectivos de una organización sindical, el sindicato está legitimado en la causa para interponer la acción de tutela, sin perjuicio de que el fallo que se produzca tenga como efecto secundario garantizar los derechos laborales individuales de sus miembros. Sobre el particular la Corte ha sentado la doctrina que se sintetiza en el siguiente aparte jurisprudencial:

“2. Legitimación activa para instaurar acción de tutela cuando se pretende la protección de intereses sindicales.

“Reiterando la jurisprudencia establecida a partir del caso “Colgate”, la Corte Constitucional, mediante auto aprobado en Sala Plena el 5 de junio de 1997, declaró improcedente la petición de nulidad respecto de la Sentencia T-566 (caso “Icollantas”) proferida el 28 de octubre de 1996 por la Sala Segunda de Revisión, y allí expuso los criterios adoptados por la Corporación en cuanto atañe a la legitimación activa para impetrar acción de tutela cuando están de por medio intereses sindicales.

“Al respecto expresó lo siguiente:

“Un estudio de la jurisprudencia de la Corte en esta materia permite precisar que ha estado enderezada a distinguir entre los intereses puramente colectivos, ligados al sindicato en cuanto tal -así repercutan en beneficio individual de los trabajadores, como siempre ocurre con las reivindicaciones económicas buscadas y obtenidas por tales asociaciones-, y el interés no necesariamente sindical del trabajador, visto en su individualidad, para establecer, de acuerdo con la naturaleza específica de la acción de tutela (artículo 86 C.P.), que si el asunto planteado pertenece a la primera de las categorías enunciadas, el Sindicato debe ser el actor, por conducto de sus representantes legales, al paso que si se trata de hechos que redundan exclusivamente en la afectación de intereses individuales, están los trabajadores legitimados para obrar procesalmente sin vincular al Sindicato.

...

“Así, la Corte llegó a la conclusión de que en tratándose de intereses que están radicados en cabeza de la organización sindical, no pueden los trabajadores afiliados al mismo, individualmente considerados, instaurar una acción que pretenda obtener la protección de derechos de naturaleza colectiva, pues faltaría la legitimación en la causa para actuar”²¹. (Negrillas fuera del original)

4.3.2. En el caso presente, la demanda fue interpuesta, a través de apoderado judicial, por el representante legal de SINALSERPUB, Sub Directiva de Campo de la Cruz, en defensa del derecho de asociación sindical de dicho Sindicato. Así las cosas, la Sala estima que está acreditado este segundo requisito de procedencia de la acción de tutela, relativo a la legitimación en la causa por activa.

1. La acción de tutela no fue interpuesta respondiendo al requisito de inmediatez.

4.4.1. De conformidad con lo prescrito por el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela ha sido consagrada 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, cuando quiera que

éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. (Negrillas fuera del original)

A partir del carácter inmediato de la protección a los derechos fundamentales que el constituyente quiso dispensar a través de la acción de tutela, la Corte ha explicado que “la solicitud de amparo debe ser elevada dentro de un término razonable y proporcionado a partir del momento en que acaeció el hecho presuntamente vulnerador de los derechos que se quieren hacer valer, pues, de lo contrario, se desdibuja su naturaleza como mecanismo de protección efectiva e inmediata de derechos que se han visto comprometidos o se encuentran ante la amenaza inminente de serlo”.²²

Refiriéndose a las razones por las cuales la acción de tutela debe interponerse en un término razonable y proporcionado, la Corte ha vertido las siguientes explicaciones:

“Teniendo en cuenta el sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros.

“Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción.

“(…)

“Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción.”²³

Establecido que la acción de tutela debe interponerse en un término razonable y proporcionado, asunto que debe determinarse en cada caso concreto, la Corte ha encontrado que el requisito de inmediatez se erige como otro presupuesto procesal de procedencia de la acción de amparo, cuya observancia debe ser evaluada por el juez constitucional antes de entrar en el fondo del asunto.

4.4.2. En el caso presente, el ad quem ha encontrado que no se cumple con el mencionado requisito. En efecto, a su juicio la acción no fue interpuesta dentro de un término razonable y proporcionado, a partir de los hechos que originaron la supuesta vulneración de derechos, porque dichos hechos consistieron en la expedición de los decretos que declararon insubsistentes a doce servidores públicos de la Alcaldía demandada, proferidos todos entre los meses de enero y marzo de 2008. En esta situación, la providencia de segunda instancia destaca como la acción de tutela fue interpuesta el 29 de enero de 2009.

Al respecto la Sala observa: ciertamente, la acción de la autoridad pública demandada que se estima lesiona el derecho de asociación sindical de la agremiación demandante, consistió en la expedición de doce decretos mediante los cuales desvinculó del servicio a igual número de servidores públicos afiliados al Sindicato. Estos decretos, como bien lo hace ver el fallo de segunda instancia, se profirieron entre enero y marzo de 2008. Ahora bien, para demostrar que dichas desvinculaciones configuraron un despido masivo producido con el ánimo de reducir el número de afiliados al mismo Sindicato y por esta vía lograr su disolución, la demanda también alega que, luego de haber rebajado el número de afiliados mediante las declaratorias de insubsistencia mencionadas, el alcalde de Campo de la Cruz solicitó al Ministerio de la Protección Social, Dirección Territorial Atlántico, la revocatoria del Acto Administrativo N° 001 de 2007, por el cual se había ordenado la inscripción en el registro sindical de la Junta Directiva de SINALSERPUB, Sub Directiva de Campo de la Cruz.

Sobre esta actuación de quien para entonces fuera el alcalde encargado del municipio de Campo de la Cruz, señor Miguel Zárate Rodríguez, la Sala repara cómo la solicitud de revocatoria de la inscripción en el registro sindical fue presentada el 28 de abril de 2008.²⁴ Así pues, concluye que la última acción que podría estimarse vulneradora del derecho de asociación sindical, por estar directamente encaminada a lograr la

disolución de la agremiación laboral, se habría realizado en dicha fecha.

A partir de entonces, transcurrieron nueve meses de inactividad del sindicato en la defensa de sus intereses, toda vez que la presente demanda fue interpuesta el 29 de enero de 2009.²⁵ Lapso que a juicio de la Sala resulta excesivo, si se tiene en cuenta que durante su transcurso en cualquier momento el Ministerio de la Protección Social pudo haber producido la revocatoria de la inscripción en el registro sindical de la asociación gremial aquí demandante²⁶. Es decir, el sindicato no interpuso la acción de tutela inmediatamente verificó que existía un riesgo de que se produjera su disolución, en razón de la reducción del número de sus afiliados en la seccional de Campo de la Cruz, por debajo del mínimo legal fijado por el artículo 55 de la Ley 50 de 1990.²⁷

Tal inactividad carece de justificación, más si se tiene en cuenta que, para cuando la presente demanda fue interpuesta por el sindicato y notificada a la Alcaldía, un nuevo alcalde, el señor Carlos Alberto Gutiérrez Cotes, había tomado posesión del cargo en propiedad, y para entonces el número de servidores públicos del municipio afiliados a SINALSERPUB, Sub Directiva de Campo de la Cruz, superaba el mínimo legal requerido para poder subsistir legalmente. En efecto, dentro de las pruebas allegadas al plenario reposa la certificación fechada el 9 de enero de 2009, en la cual el presidente y el secretario de la asociación gremial demandante certifican el nombre y el cargo de los miembros de la misma, en donde se puede observar que para entonces dicho sindicato, en la seccional de Campo de la Cruz, contaba con 27 afiliados, dos más por encima del mínimo legal exigido para evitar su disolución.

Así las cosas, la Sala concluye que en el presente caso no sólo se presenta el fenómeno jurídico de falta de inmediatez en el ejercicio de la acción de tutela, sino que, además, durante el excesivo lapso de inactividad del Sindicato demandante se superó la situación de hecho que presuntamente implicaría su disolución, pues el número de afiliados al Sindicato ascendió a veintisiete, con lo cual fue conjurado el riesgo de vulneración de sus derechos fundamentales.

1. Hecho superado.

4.5.1. Según se acaba de examinar, a partir del material probatorio que obra en el expediente es posible concluir no sólo que la presente acción de tutela no cumple con el

requisito de la inmediatez, sino además, que para cuando ella fue interpuesta, cosa que ocurrió el 29 de enero de 2009, el Sindicato demandante contaba con veintisiete servidores públicos afiliados suyos prestando sus servicios en el Municipio de Campo de la Cruz, con lo cual no estaba incurso en la causal de disolución por incumplimiento del número mínimo de miembros exigido por el artículo 55 de la Ley 50 de 1990, fijado en veinticinco. Así se deduce de la certificación del 9 de enero de la misma anualidad, expedida por sus propias directivas. De esta manera, para ese entonces, no estaba vulnerado, ni en peligro de serlo, el derecho de asociación sindical en cabeza suya, considerado como colectividad.

4.5.2. La situación descrita configura el fenómeno jurídico que la jurisprudencia ha llamado “hecho superado”. En efecto, la Corte ha explicado que cuando las circunstancias fácticas que motivaron la acción de tutela han desaparecido, el juez debe abstenerse de emitir orden alguna para la protección de derechos fundamentales, por cuanto en ese evento el amparo constitucional pierde toda razón de ser como mecanismo apropiado y expedito de protección judicial, pues la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a toda luz inocua y, por tanto, contraria al objetivo constitucionalmente previsto para dicha acción.²⁸

Ahora bien, en el presente caso la Sala encuentra que la superación del hecho presuntamente vulnerador del derecho fundamental de asociación sindical se produjo respecto del Sindicato considerado como ente colectivo y se dio durante el lapso de inactividad suya en el ejercicio de la acción de tutela. Y recuerda que, según la jurisprudencia de esta Corporación arriba comentada, para proteger este derecho colectivo en cabeza de la asociación sindical la acción de tutela sí resulta procedente. No así para garantizar los derechos laborales subjetivos de cada uno de los trabajadores o servidores públicos, hecho para el cual las acciones ordinarias constituyen el mecanismo adecuado de protección judicial a su alcance.²⁹ Por lo cual, respecto de dichos derechos subjetivos de los trabajadores, esta acción de tutela resulta improcedente.

4.5.3. Con fundamento en las consideraciones expuestas, en la parte resolutive de la presente decisión la Sala confirmará el fallo de segunda instancia proferido por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga, que simplemente revocó la sentencia de primera instancia proferida por la Unidad Judicial de Campo de la Cruz, que había concedido

la tutela.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga, que revocó la sentencia de primera instancia proferida por la Unidad Judicial de Campo de la Cruz,.

SEGUNDO. Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Los nombres de estos servidores públicos son los siguientes: Heriberto Hernández, Mario Mendoza, Inés Polo, Edelberto Reales, Lacides Mosquera, Sofía Barraza, Carlos A. Rudas, Lombardo Escamilla, José María Valero, Armando Mosquera, Mari Luz Reales y Edgar Escorcía.

2 El artículo 55 de la Ley 50 de 1990 dice: “Directivas seccionales. Todo sindicato podrá prever en sus estatutos la creación de Subdirectivas Seccionales, en aquellos municipios distintos al de su domicilio principal y en el que tenga un número no inferior a veinticinco (25) miembros”.

3 La demanda menciona las sentencias T-321 del 10 de mayo de 1999, T-436 de 13 de abril de 2000, SU-879 de 13 de julio de 2000, SU-998 de de 2 de agosto de 2000, C-1507 de 8 de noviembre de 2000 y T-446 de 4 de mayo de 2001.

4 Sobre este punto menciona concretamente en la sentencia SU-342 de 2 de agosto de 1995.

5 Ver página 51 del expediente.

7 El apoderado judicial del Sindicato demandante solicitó al a quo la adición del fallo de primera instancia, por cuanto en él se ordenó reintegrar solamente a once (11) de los doce (12) trabajadores que habían sido despedidos por el alcalde con ánimo de reducir el número de miembros del sindicato por debajo del mínimo legal exigido para subsistir. Mediante Auto del 20 de febrero de 2009, el juez de primera instancia accedió a esta solicitud.

8 Para soportar esta consideración, el fallo de segunda instancia cita la sentencia T-046 de 29 de enero de 2009.

9 Código Contencioso Administrativo. Artículo 85. Subrogado por el Decreto Extraordinario 2304 de 1989, art. 15: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. 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 le 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

10 Sentencia SU-998 de 2 de agosto de 2000, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

11 Sentencia SU-342 de 2 de agosto 1995 M. P. Antonio Barrera Carbonell.

12 M. P. Alejandro Martínez Caballero

13 Sentencia SU-998/00 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

14 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

15 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

16 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

17 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

18 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

19 El artículo 55 de la Ley 50 de 1990 dice “Directivas seccionales. Todo sindicato podrá prever en sus estatutos la creación de Subdirectivas Seccionales, en aquellos municipios distintos al de su domicilio principal y en el que tenga un número no inferior a veinticinco (25) miembros”.

20 Cf. sentencias T-678 de 28 de junio de 2001, M. P Eduardo Montealegre, T-100 de 9 de marzo de 1994, MP. Carlos Gaviria Díaz, SU-136 de 2 de abril de 1998, MP. José Gregorio Hernández Galindo, T-388 de 31 de julio de 1998, MP. Fabio Morón Díaz, y T-1191 de 25 de noviembre 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre otras.

21 Sentencia T-330 de 17 de julio de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

22 Sentencia T-129 de 14 de febrero de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

23 Sentencia SU-961 de diciembre 1º de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En igual sentido pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-1694 de 2000, T-873 de 2001, T-1122 de 2002, T-712 de 2003, T-481 de 2004.

24 Copia de esta solicitud obra en el expediente al folio 29 del cuaderno principal.

25 Cf. Folio 4 del cuaderno principal del expediente.

26 El Despacho del magistrado sustanciador detecta que no existe prueba en el expediente relativa a que tal revocatoria se haya producido.

27 El artículo 55 de la Ley 50 de 1990 dice: “Directivas seccionales. Todo sindicato podrá prever en sus estatutos la creación de Subdirectivas Seccionales, en aquellos municipios distintos al de su domicilio principal y en el que tenga un número no inferior a veinticinco (25) miembros”.

28 En este sentido pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-519 de 1992, T-262 de 1999, T-027 de 1999, T-1301 de 2001, T-001 de 2003, T -608 de 2002, T-552 de 2002, T-731 de 2004 y T-352 de 2006. Diferente de la figura del hecho superado es la del daño consumado. A esta última noción se refiere el numeral 4º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta la Acción de Tutela, cuando establece la improcedencia de la acción siempre que “sea evidente que la violación se originó en un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho”. En el daño consumado, la violación de derechos ya se produjo en forma irreversible, de modo que la orden del juez de tutela tendiente a restablecer el goce de los mismos se torna inútil. Por eso, la jurisprudencia ha explicado que el daño consumado impide el fin primordial de la acción de tutela, de protección inmediata de los derechos fundamentales. Y que la indemnización por los perjuicios causados con la acción u omisión debe ser reclamada por otra vía judicial distinta a la acción de tutela. Al respecto, véanse las sentencias T-138 de 1994, y T-134 de 2008.

29 Lo anterior sin perjuicio de que la orden de tutela dada para la protección del sindicato pueda, de contera, proteger los derechos individuales de los trabajadores afectados, tal como ha sido explicado por la jurisprudencia, y según se hizo ver en las consideraciones jurídicas números 4.2.1 y 4.3.1 de la presente sentencia.