

Sentencia T-601/01

TRABAJADORES DEL INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO-Pago de indemnización por supresión del cargo de carrera administrativa/DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-No vulneración por libre retiro de sindicalizados

No procede el amparo solicitado porque el análisis de las pruebas allegadas al expediente no conduce a concluir que el derecho fundamental invocado fuera objeto de quebrantamiento alguno. El comportamiento asumido materialmente por el ente accionado, circunscrito al establecimiento de una nueva planta de personal determinada con base en sus facultades legales y estatutarias por la Junta Directiva, y luego ponerle de presente a cada uno de los afectados las opciones legales distintas a la de la indemnización que podían tomar ante la supresión de todos los cargos, era el que legalmente le correspondía observar. La inexistencia de prueba contundente que demuestre presiones indebidas a los trabajadores para que optaran por la indemnización, o que apunte a señalar que la supresión de los cargos se hizo con el exclusivo propósito de debilitar la organización sindical, impide concluir en este caso concreto que se consolidó la violación del derecho fundamental invocado.

Referencia: expediente T-422345. Acción de tutela promovida por Luis Alberto Gualdrón Sánchez y otros contra el Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D. C., siete (7) de junio de dos mil uno (2001).

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, JAIME ARAUJO RENTERIA y ALFREDO BELTRAN SIERRA dicta la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Treinta y Siete Penal Municipal de Bogotá el 9 de enero de 2001, en virtud de la acción de tutela interpuesta contra el Instituto Distrital de Cultura y Turismo de Bogotá.

## I. ANTECEDENTES.

### 1. Hechos:

En la demanda respectiva, los accionantes refirieron que mediante el Acuerdo No. 9 de 1996, la Junta Directiva del INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO DE BOGOTA estableció una nueva planta de personal de la entidad, suprimiendo los cargos que ocupaban y por ello fueron despedidos masivamente. Aunque se les propuso el “reitegro” fueron presionados para que recibieran indemnización aduciéndoseles que no había vacantes, atentando de ese modo contra la libertad de asociación sindical, pues el propósito del organismo fue el de “salir de todo el personal sindicalizado”.

Pusieron de presente que la Corte Constitucional, en Sentencias T-300 y T-476 de 2000, concedió la tutela en casos similares, por lo cual acuden a dicho mecanismo con el fin de que se ordene su reintegro a la entidad, protegiéndoles de esa manera el derecho fundamental contemplado en el artículo 39 de la Constitución Política y en los Convenios Internacionales 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

Los peticionarios anexaron a la demanda certificaciones fechadas el 10 de noviembre de 2000 y expedidas por el Presidente del Sindicato de Servidores Públicos del Instituto Distrital de Cultura y Turismo -Sintracultur-, de acuerdo con las cuales, para el 16 de septiembre de 1996, fecha en la cual fueron desvinculados laboralmente del ente accionado, pertenecían a dicha asociación sindical. Así mismo, aportaron copias de las comunicaciones mediante las cuales el Coordinador de Recursos Humanos de ese organismo les informó individualmente que el cargo que ocupaban había sido suprimido.

### 2. Intervención del Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

La Directora General (E) del Instituto Distrital de Cultura y Turismo se pronunció sobre la demanda de tutela impetrada, de la siguiente manera:

No es cierto que a través del Acuerdo 09 de 1996 se hubiera producido un despido masivo de trabajadores sindicalizados de la entidad, porque la norma que regula esa situación en el Código Sustantivo del Trabajo no es aplicable a los empleados públicos, calidad que ostentaban los funcionarios del Instituto Distrital de Cultura y Turismo desde la expedición

del Decreto 1421 de 1993.

La expedición del citado Acuerdo 09 de 1996 obedeció a la necesidad de adaptar la planta de personal a los preceptos legales vigentes, tal como el Estatuto Orgánico de Bogotá, el cual dispuso la imperatividad de establecer “la naturaleza” de los empleados vinculados al Distrito y sus entidades descentralizadas como empleados públicos, generando así una obligación legal a cargo del Instituto; es decir, que la expedición del Acuerdo no se originó en la simple voluntad de la administración o en el ejercicio arbitrario de su facultad legal, sin que el hecho de que inmensa mayoría de empleados estuvieran afiliados a la asociación sindical pudiera impedir que se diera cumplimiento a esos mandatos legales.

Una vez suprimidos los cargos, la entidad procedió, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 3º del Decreto 1223 de 1993, a informarles a los afectados el derecho que les asistía de optar por percibir la indemnización señalada en el numeral 1º del artículo 8º de la Ley 27 de 1992, en los términos indicados en el artículo 1º del mismo Decreto, la cual aceptaron y por ello es improcedente la solicitud de reintegro que formulan.

En el expediente no aparece probado, ni se podrá probar, que el Instituto hubiera ejercido presión alguna para que los accionantes tomaran la opción de la indemnización ya que ese hecho jamás se presentó. En cambio, si se encuentra acreditado que los peticionarios, en ejercicio de su libre voluntad, en forma expresa, clara e inequívoca aceptaron la indemnización.

Es improcedente la acción de tutela impetrada, por cuanto a los peticionarios contaban con la posibilidad de instaurar las acciones legales pertinentes ante las autoridades judiciales correspondientes para que ante ellas se ventilara lo concerniente al reintegro.

Tampoco resulta procedente la acción de tutela porque los actos administrativos que ordenaron la reestructuración de la entidad están revestidos de presunción de legalidad y sus consecuencias son la obligatoriedad y exigibilidad, pese a lo cual pueden ser objeto de examen por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El artículo 39 de la Constitución Política garantiza el derecho de asociación sindical y reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías para el cumplimiento de su gestión. Empero, en el presente caso, si bien para la fecha de su retiro la gran mayoría

de los accionantes se encontraban inscritos en carrera, ninguno de ellos gozaba de fuero sindical y por lo tanto el nominador de la época dio estricta aplicación al proceso de reestructuración y a las opciones tomadas por los titulares de los cargos suprimidos.

Dentro de las funciones legales y estatutarias de la Junta Directiva del Instituto, están las de determinar la estructura del mismo, la planta de personal, la nomenclatura y clasificación de los empleos, luego le corresponde autónomamente modificar, suprimir cargos y, en general, reestructurar la planta de personal de la entidad, sin que por ello requiera la autorización de despido colectivo al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, máxime si los vinculados al Instituto tienen la categoría de empleados públicos y no de trabajadores oficiales.

Los accionantes debieron ejercer las acciones correspondientes contra las Resoluciones Nos. 408 y 409, de 16 de septiembre de 1996, y 430 del día 17 de los mismos mes y año, por medio de las cuales se incorporaron los funcionarios a la nueva planta de personal del Instituto.

No es de recibo que los accionantes pretendan obtener la protección al libre derecho de asociación sindical porque éste no fue “física ni jurídicamente vulnerado ni pretende vulnerarse menos aún en su calidad de exfuncionarios, ya que dada dicha calidad ese derecho es inexistente”.

La representante del ente accionado anexó a su escrito copias del Acuerdo 09 de 12 de septiembre de 1996 y de las cartas de aceptación por medio de las cuales los accionantes optaron por recibir indemnización con ocasión de la reestructuración de la entidad. En su contestación, además, la funcionaria elaboró cuadro de acuerdo con el cual diecisiete de los ahora accionantes formularon demandas ordinaria de reintegro y pago de prestaciones y de nulidad y restablecimiento del derecho; se han fallado nueve (9) procesos a favor del Instituto, siete (7) se encuentran en etapa de pruebas y uno (1) pendiente para señalar audiencia.

## II. LA SENTENCIA OBJETO DE REVISION.

El Juzgado Treinta y Siete Penal Municipal de Bogotá, en fallo de 9 de enero de 2000, resolvió no tutelar el derecho de asociación sindical invocado.

Consideró el a quo que no existió vulneración del derecho a los accionantes, pues a los trabajadores del Instituto Distrital de Cultura y Turismo no se les impidió ni trato de impedírseles que se asociaran y tampoco era viable hablar de despidos masivos que atentaran con la asociación sindical con el objetivo específico de menguarle sus logros o debilitarla, puesto que al producirse la reestructuración de la entidad se le otorgó a los empleados la facultad de escoger libremente entre recibir la indemnización legal correspondiente, y el tener un trato preferencial para ser nombrado dentro de los seis meses siguientes en un cargo equivalente de carrera en la nueva planta de personal, o en uno que estuviera vacante o donde hubiera personal nombrado en provisionalidad o en encargo, o esperar a que fuera creado uno de similares características en otra entidad igualmente creada para trasladarle funciones del Instituto, opciones éstas a las que no hicieron alusión en la demanda los peticionarios pero que pudieron tomar en su oportunidad. Expresaron libre y voluntariamente su decisión de acogerse a la indemnización, sin que en ninguna de sus cartas de aceptación hubieran dicho que sentían vulnerado su derecho de asociación sindical, porque sabían que no existía pronunciamiento de la Corte Constitucional al respecto y, además, “porque sabían que no estaban siendo impedidos para asociarse o constituir sindicato, pues este ya estaba funcionando desde hacia mucho tiempo”.

Agregó que se podría “estar frente a una situación en la que opera la prescripción de la acción, pues esta medida fue tomada hace ya cuatro años y solo hasta ahora y con fundamento en un pronunciamiento reciente de la Corte Constitucional, se viene a hacer reclamo”.

Concluyó que no se pueden tomar como referencia los pronunciamientos de la Corte Constitucional citados en la demanda para tutelar el derecho a la libertad de asociación sindical, pues los asuntos tratados allí fueron completamente diferentes al presente, ya que en el caso de Codensa sí se produjo un despido masivo con el argumento de reestructuración de la empresa pero como tal seguía en pleno funcionamiento, en plena actividad y además a los trabajadores de la misma sí los cobijaba el Código Sustantivo del Trabajo y los ahora accionantes no por tratarse de empleados públicos. Igual sucedió en el caso de La Previsora S. A., porque los argumentos para el despido fueron el exceso de trabajadores frente a la planta de personal aprobada por la compañía, así como un proyecto de modernización tecnológica y nueva estrategia comercial, pero la empresa continuaba activa. En cambio, en el caso en estudio, se trató de la supresión de la planta de personal existente y el

establecimiento de una nueva, con la garantía para los afectados con la supresión de sus cargos de acogerse a varias opciones.

Adicionalmente, se precisó por el a quo que se estaba frente a la causal de improcedencia de la tutela prevista en el numeral 1 del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, porque las resoluciones de la Junta Directiva del Instituto Distrital de Cultura y Turismo eran actos administrativos respecto de los cuales es posible intentar la acción de nulidad, a la cual acudieron algunos de los accionantes y por ello era aplicable el criterio de la Corte Constitucional en el sentido de que la acción de tutela no puede ser utilizada como último recurso o medio judicial para reemplazar procedimientos previstos en la legislación ordinaria, ni como opción para que los litigantes pretendan rescatar pleitos ya perdidos.

### III. CONSIDERACIONES Y DECISION DE LA CORTE.

#### 1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo antes reseñado.

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte examinará en este caso sometido a estudio si el juez de única instancia acertó al inaplicar la doctrina constitucional relacionada con la procedencia de la acción de tutela como mecanismo idóneo y eficaz para proteger el derecho fundamental de la asociación sindical consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política.

Los accionantes fundamentaron su solicitud de amparo en el criterio de la Corte Constitucional plasmado en las Sentencias T-300, de 16 de marzo de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, T-436, de 13 de abril de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, en los que respectivamente se analizaron las situaciones fácticas presentadas en la Industria Licorera de Bolívar y la empresa Codensa, en relación con el derecho fundamental de la libertad de asociación sindical, precisándose en el segundo fallo acerca de la viabilidad de la acción de tutela para protegerlo, criterio éste que fue posteriormente

reiterado y ampliado en la Sentencia SU-998, de 2 de agosto del mismo año, M. P. Alejandro Martínez Caballero, al revisar un caso relacionado con La Previsora S. A.

De la Sentencia T-436 de 2000, se extractan los siguientes apartes que resumen el criterio de la Corte Constitucional sobre la materia:

" 2. Diferencia entre el ejercicio de las facultades patronales propias de la relación individual de trabajo y la potestad inconstitucional de impedir u obstruir la libertad de asociación sindical. Ineptitud del medio judicial ordinario individual para proteger colectivamente ese derecho básico. Cotejo directo del caso con las reglas constitucionales

" No entrará la Corte Constitucional en el presente caso a efectuar análisis jurídicos referentes al ejercicio de la facultad que, según las reglas del Código Sustantivo del Trabajo y la Ley 50 de 1990, tiene todo patrono para poner fin, unilateralmente, al contrato de trabajo.

" Al respecto existen reglas y disposiciones de carácter legal que regulan las atribuciones de los contratantes y que señalan las consecuencias diversas de la terminación unilateral del vínculo de trabajo, según que ella tenga lugar por una justa causa o por motivo injustificado, a la luz de las normas en vigor.

" El ámbito dentro del cual actuará esta Corte es el estrictamente constitucional. Se comparará la conducta de la empresa demandada con la Carta Política de 1991, independientemente del análisis que pudiera efectuarse bajo una perspectiva limitada a los aspectos regidos por las normas laborales de rango legal, y se resolverá si existió o no vulneración de derechos fundamentales.

" Bien es cierto que, entre las posibilidades del empleador, a la luz de las disposiciones legales, está la de dar por terminado de modo unilateral el contrato de trabajo, inclusive sin justa causa, indemnizando al empleado, pero no se pierda de vista que el uso de la atribución correspondiente, aun dentro de un criterio de amplia discrecionalidad, mal puede implicar desconocimiento de claros y perentorios mandatos de la Constitución, y de ninguna manera debe conducir, en un Estado Social de Derecho, al sacrificio de prerrogativas inherentes a conquistas logradas por la colectividad de los trabajadores, ni tampoco al olvido de los derechos básicos de los mismos y sus asociaciones, garantizados en tratados internacionales.

" La acción de tutela incoada por los actores persigue dos objetivos centrales, cuales son: en primer lugar, que se los reintegre, puesto que fueron despedidos unilateralmente mediante el pago de indemnizaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la Ley 50 de 1990, pero lesionando su derecho constitucional a la libre asociación; y, en segundo lugar, que se proteja el derecho mencionado en cabeza de la organización sindical misma, que lo entienden amenazado por "CODENSA S.A.", al despedir a trabajadores pertenecientes a aquélla, lo que, en su sentir, pone en riesgo su propia existencia, considerando el número de personas despedidas.

"...

" La norma invocada por la empresa para legitimar su decisión de despido unilateral -el artículo 6 de la Ley 50 de 1990, que modificó a su vez el 64 del Código Sustantivo del Trabajo y el 8 del Decreto Ley 2351 de 1965- ciertamente prevé que, en los contratos individuales de trabajo, va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable; y que en caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del empleador, o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las causas contempladas en la ley, el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que la misma disposición legal señala.

" Existe, entonces, esta posibilidad de poner fin unilateralmente a la relación de trabajo por parte del patrono.

"...

" El punto objeto de debate en este proceso es el de si se acepta como conducta legítima de un particular, a la luz de la Constitución, la de acudir al expediente del despido sin justa causa mediante indemnización para expulsar de la empresa a un crecido número de trabajadores, todos pertenecientes a un Sindicato.

" Si se tratara de la situación de un solo trabajador, respecto de quien la empresa hubiese decidido dar por terminada la relación laboral -con o sin justa causa-, esta Corte se limitaría a

declarar que no sería procedente la acción de tutela y que, por tanto, el trabajador despedido, a no ser que probara la vulneración efectiva y cierta de derechos fundamentales suyos, en términos no susceptibles de ser cobijados por la decisión del juez ordinario, debería acudir a los procedimientos judiciales de índole laboral, dentro de la jurisdicción correspondiente y según la ley, para la defensa de sus intereses.

” Empero, la Corte ya ha avanzado bastante en la distinción entre las materias que son objeto de la definición judicial ordinaria y aquellas que caen bajo la competencia del juez constitucional, en relación con la efectividad e idoneidad del medio judicial indicado para proteger a cabalidad los derechos fundamentales.

” La Corte, en torno al tema, ha manifestado que el medio judicial alternativo, capaz de hacer improcedente la tutela, “tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho”, a lo cual agregó esta Corporación que, “de no ser así, mal puede hablarse de medio de defensa y, en consecuencia, aun lográndose por otras vías judiciales efectos de carácter puramente formal, sin concreción objetiva, cabe la acción de tutela para alcanzar que el derecho (el de naturaleza constitucional fundamental) deje de ser una utopía” (subraya la Corte. Sentencia T-03 del 11 de mayo de 1992).

” Asimismo, ha afirmado la Corte en el caso López Anaya que “la existencia del medio judicial alternativo, suficiente para que no quepa la acción de tutela, debe apreciarse en relación con el derecho fundamental de que se trata, no respecto de otros” (negrillas del texto original), lo que significa, según esa reiterada jurisprudencia, que “un medio judicial únicamente excluye la acción de tutela cuando sirve en efecto y con suficiente aptitud a la salvaguarda del derecho fundamental invocado” (subraya la Corte).

” En consecuencia -ha añadido la Corte-, si dicho medio protege derechos distintos, es viable la acción de tutela en lo que concierne al derecho que el señalado medio no protege, pues para la protección de aquél se entiende que no hay otro procedimiento de defensa que pueda intentarse ante los jueces”.

“Desde este punto de vista -prosigue- es necesario que el juez de tutela identifique con absoluta precisión en el caso concreto cuál es el derecho fundamental sujeto a violación o

amenaza, para evitar atribuirle equivocadamente una vía de solución legal que no se ajusta, como debería ocurrir, al objetivo constitucional de protección cierta y efectiva (artículos 2, 5 y 86 de la Constitución)” (Sentencia T-441 del 12 de octubre de 1993).

” Ello explica el mandato del artículo 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991, a cuyo tenor “la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante” (subraya la Sala).

” Esta misma tesis permitió a la Corte conceder la tutela en casos como Leonisa, Clínica Shaio, Radionet, Universidad de Medellín, Hospital Militar e Icollantas, en todos los cuales, si bien existían puntos legales objeto de controversia susceptibles de ser dilucidados por los jueces ordinarios, las materias específicamente constitucionales, relacionadas con la vulneración de derechos de carácter fundamental, no caían bajo la órbita de competencia de aquéllos sino bajo la perspectiva del juez constitucional, quien, por encima de las consideraciones puramente legales -que habrían podido conducir a la conclusión de que la actitud patronal se ajustaba a las disposiciones de ese nivel-, debió entrar en el análisis directo del sometimiento de las respectivas conductas a la Constitución Política, concluyendo en todos esos eventos que sus postulados y mandatos habían sido en efecto inobservados.

” En el presente caso, resulta evidente que en los procesos laborales individuales iniciados por los actores no se llegará a dilucidar si, colectivamente mirados y 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 sí mismo, como organización, se ve vulnerado cuando una misma empresa termina simultáneamente el vínculo laboral de casi cuarenta trabajadores a él pertenecientes.

” Bien puede ocurrir que los jueces laborales, en el campo de sus competencias, lleguen a la certidumbre legítima de que las normas del Código Sustantivo del Trabajo, del Decreto 2351 de 1965 y de la Ley 50 de 1990 no fueron transgredidas en cada uno de los eventos de despido injustificado, pero no podrán definir -lo que corresponde a esta Corte en el actual proceso- si el derecho de asociación sindical, que invoca el propio Sindicato y que también reclaman los sindicalizados masivamente despedidos, fue o no materia de atropello por la conducta de la empresa.

“ ...

" La Corte Constitucional considera que, objetivamente, según lo probado en el proceso, se ha desconocido el derecho de asociación de los trabajadores sindicalizados al despedirlos colectivamente, y que por el mismo hecho ha sido amenazado el derecho que corresponde a la organización sindical denominada "SINTRAELECOL".

" Para arribar a estas conclusiones, la Corte se funda en lo siguiente:

" a) Como se ha expuesto, una es la facultad de todo patrono de poner fin unilateralmente al contrato individual de trabajo y otra bien diferente el abuso de la misma para golpear a los trabajadores sindicalizados, desconociendo las garantías constitucionales, en especial el derecho de asociación sindical y las normas de protección consagradas en tratados internacionales.

" b) Está probado que, en los meses de septiembre, noviembre y diciembre de 1998, abril y junio de 1999, fueron despedidos unilateralmente por "CODENSA S.A." todos los demandantes.

c) La totalidad de los demandantes, cuyos contratos de trabajo fueron terminados unilateralmente sin justa causa, estaban afiliados al Sindicato "SINTRAELECOL" al momento de su retiro.

" d) La coincidencia expuesta, no sólo por el número de trabajadores afectados sino por haber tenido lugar sus despidos en la misma época, no menos que por su pertenencia -sin excepción alguna- a la organización sindical, y el mismo carácter injustificado de aquéllos, muestran a las claras la unidad de designio existente, es decir, la intención evidente de sacar de la empresa, no obstante sus varios años de servicios, a trabajadores sindicalizados.

" e) Toda facultad, en ejercicio de un derecho, está sujeta a los postulados y reglas de la Carta Política, y so pretexto de su uso no pueden afectarse las garantías mínimas ni los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad.

" Es que no hay atribuciones absolutas. No puede admitirse que la discrecionalidad, por el abuso de una prerrogativa, se convierta en arbitrariedad.

" Así, la posibilidad de terminación unilateral que la ley otorga al patrono en los contratos individuales de trabajo, no debe abrir las puertas para que aquél, amparado en ella,

prescinda, sin control ni medida y de manera colectiva o masiva, de los servicios de los trabajadores bajo su dependencia para mermar el número de miembros activos de los sindicatos.

" Por este camino, si tal ejercicio arbitrario, desproporcionado e irrazonable de la facultad legal se admitiera como ajustado a la Constitución, independientemente del número de trabajadores afectados, todos ellos -por coincidencia- integrantes del mismo sindicato, de nada valdría la garantía de asociación que, en la Carta, los favorece, y serían apenas teóricos derechos básicos como el de fuero sindical, el de negociación colectiva y el de huelga, pues en esa hipótesis -que no acepta la Corte Constitucional- bastaría con invocar, como en este caso lo ha hecho "CODENSA", las normas legales en referencia y la facultad patronal de despido sin justa causa mediante indemnización, para lograr, con el beneplácito de los jueces, el desmante, el debilitamiento o la volatilización de un sindicato, o la sensible disminución de sus efectivos.

" El panorama que se tendría no sería otro que el de un Estado que, no obstante tener en su Constitución claramente garantizadas las libertades de asociación sindical, de negociación colectiva y de huelga, y de consagrar la protección especial estatal al trabajo, además de hallarse obligado a acatar los convenios de la OIT y los tratados internacionales sobre derechos humanos, crearía, mediante normas legales, los instrumentos necesarios para hacerlas inútiles, vanas e inoperantes por el fácil expediente del uso masivo y caprichoso de la facultad en ellas concedida a los empleadores.

" En últimas, mediante la indemnización, la empresa resultaría "comprando" la libertad de asociación sindical de sus empleados.

"...

" La Sala, por todo lo anterior, estima necesario reiterar los criterios de esta Corporación en cuanto a la protección del derecho de asociación sindical, consagrado en el artículo 39 de la Carta.

" Además del artículo 39 C.P., el artículo 354 del C.S.T., subrogado por el 39 de la Ley 50 de 1990, en cuanto a la protección del derecho de asociación señaló:

‘ Protección del derecho de asociación. 1. En los términos del artículo 292 del Código Penal, queda prohibido a toda persona atentar contra el derecho de asociación sindical.

(...)

‘ Consideráanse como actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, por parte del empleador:

(...)

‘ b: Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de los trabajadores en razón de sus actividades encaminadas a la fundación de las organizaciones sindicales.

(...)

‘ d. 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, en cuanto a tratados laborales internacionales, no puede esta Corte abstenerse de señalar como vulnerados los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, que fueron calificados en la cumbre de Copenhague como integrantes de los llamados “siete convenios especiales”.

” En el artículo 11 del Convenio 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, aprobado mediante Ley 26 de 1976, se estipula:

‘ Artículo 11. Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación’.

” Por su parte, el artículo 1 del Convenio 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, aprobado mediante Ley 27 de 1976, dispone:

‘Artículo 1.

‘ 1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

‘ 2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

‘ a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;

‘ b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo”.

” Teniendo en cuenta que, al parecer, todos los peticionarios iniciaron ya los respectivos procesos ordinarios laborales para buscar el resarcimiento de sus derechos económicos, que consideran afectados, se concederá la tutela sólo en cuanto al derecho de libre asociación sindical, ordenando el restablecimiento de la situación laboral de los sindicalizados despedidos, y se dejará lo demás a los jueces ordinarios. (Subrayas y negrillas fuera de texto).

” Lo propio puede afirmarse en lo relativo a las controversias que el Sindicato quiera plantear contra la empresa por posible transgresión de la Convención Colectiva de Trabajo firmada el 8 de mayo de 1999 -punto al que se refiere la demanda, que sostiene el desconocimiento del artículo 20 de dicha Convención-, pues no corresponde al juez de tutela definir si las cláusulas correspondientes han sido o no cumplidas por las partes. Al respecto, debe pronunciarse la justicia laboral, si se provoca un conflicto.

” Así, pues, en el plano estrictamente constitucional y en relación con el derecho de asociación sindical -que se juzga quebrantado- se revocará el Fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Laboral, para, en su lugar, conceder la protección al derecho fundamental mencionado, en cabeza de los afiliados despedidos, ordenando su reintegro a los cargos que desempeñaban en el momento de la terminación unilateral de los contratos.

” La Corte no dispondrá pago alguno de prestación, salario o indemnización que pueda

corresponder a los actores, lo cual escaparía al ámbito propio de la reparación constitucional de la que este Fallo se ocupa, y puede ser alegado, por las vías comunes, ante los jueces competentes.

” No se atenderá ninguna pretensión económica ni se resolverá acerca de la posibilidad de compensación entre lo ya recibido por los accionantes a título de indemnización por un despido que ahora queda sin efectos y lo que ellos dejaron de percibir por el tiempo en que han permanecido cesantes, punto sobre el cual deberán atenerse las partes a lo que resuelvan los jueces laborales.

” En tales procesos ordinarios, de todas maneras, dado el carácter prevalente de la protección constitucional, lo que aquí se dispone no podrá ser desconocido ni inaplicado en las sentencias individuales que se dicten.”

En la Sentencia SU-998, de 2 de agosto de 2000, la Sala Plena de la Corte Constitucional reiteró los criterios expuestos en el fallo cuyos apartes se acaban de transcribir. En aquella se analizó el despido de numerosos trabajadores, hecho en el mismo día por La Previsora S.A, pertenecientes la mayoría de ellos a organizaciones sindicales. Las excusas para el despido masivo fueron el exceso de trabajadores, la modernización tecnología y una nueva política de mercado. En esta última oportunidad la Sala Plena precisó que al igual que en la Sentencia T-436/2000, no analizaba lo referente a la finalización unilateral de los contratos de trabajo sino la afectación de los derechos fundamentales de asociación y libertad sindical.

### 3.- El caso concreto.

El presente asunto que ocupa ahora la atención de la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional presenta las siguientes particularidades: los actores formularon la solicitud de amparo cuando habían transcurrido más de cuatro años y dos meses desde la fecha en que se produjo la supresión de los cargos que ocupaban en el Instituto Distrital de Cultura y Turismo; como ellos mismos lo dejaron ver en la demanda, accionaron porque la Corte Constitucional concedió la tutela del derecho fundamental de asociación sindical en casos similares; la mayoría de los peticionarios interpusieron demandas ordinarias de reintegro y pago de prestaciones, o de nulidad y restablecimiento del derecho; la entidad accionada es pública y la desvinculación laboral de los accionantes se produjo con ocasión de

la supresión de la planta de personal existente y el establecimiento de una nueva.

El juzgado de única instancia resolvió no tutelar el derecho fundamental invocado por considerar que éste no fue vulnerado por el ente accionado, en tanto concedió a los afectados con la supresión de cargos opciones distintas a la indemnización. Sugirió la posible presencia del fenómeno de la “prescripción” de la acción de tutela y planteó la existencia de otro medio de defensa judicial que hacía improcedente el amparo. Igualmente, fue categórico en sostener la inaplicabilidad de la doctrina constitucional sobre la materia porque los casos precedentes estudiados por la Corte fueron distintos. Los peticionarios fueron notificados personalmente del fallo adverso a sus intereses y no lo impugnaron.

Respecto de la posibilidad de la “prescripción” de la acción de tutela a la que brevemente se hizo alusión en el fallo objeto de revisión, se entiende que el a quo quiso referirse a la caducidad de la acción, pues a renglón seguido puso de presente que sólo después de cuatro años de ocurridos los hechos se hizo la solicitud de amparo con ocasión de pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el derecho de asociación y libertad sindical.

Sobre el tema, es conveniente recordar lo expuesto en la Sentencia Unificada 961, de 1º de diciembre de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa:

” 5. Alcances del Artículo 86 de la Constitución en cuanto al término para interponer la tutela

” De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, y como lo sostuvo la Sentencia que declaró la inconstitucionalidad de los arts. 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991 (Sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández), la acción de tutela se puede interponer en cualquier tiempo, y sería inconstitucional pretender darle un término de caducidad.

” La posibilidad de interponer la acción de tutela en cualquier tiempo significa que no tiene término de caducidad. La consecuencia de ello es que el juez no puede rechazarla con fundamento en el paso del tiempo y tiene la obligación de entrar a estudiar el asunto de fondo. Sin embargo, el problema jurídico que se plantea en este punto es: ¿quiere decir esto que la protección deba concederse sin consideración al tiempo transcurrido desde el momento en que ha tenido lugar la violación del derecho fundamental?

” Las consecuencias de la premisa inicial, según la cual la tutela puede interponerse en cualquier tiempo, se limitan al aspecto procedimental de la acción, en particular a su admisibilidad, sin afectar en lo absoluto el sentido que se le deba dar a la sentencia. Todo fallo está determinada por los hechos, y dentro de estos puede ser fundamental el momento en el cual se interponga la acción, como puede que sea irrelevante.

” La relevancia del tiempo en el cual se interpone la acción de tutela es muy clara en algunos casos, como lo ha reconocido la Corte, por ejemplo, cuando existe un hecho superado...

“...

” Hay otro supuesto en el cual, sin que se trate de hechos superados, el tiempo, en conjunto con otros factores, puede jugar un papel determinante. Se trata de casos en los cuales la tutela, por no haberse ejercido dentro de un plazo razonable, vulnera derechos de terceros.

Ello hace que se rompa la congruencia entre el medio de protección y la finalidad que se busca: la protección integral y eficaz de los derechos fundamentales de las personas.

” 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.

Consecuente con ese criterio precedente de la Corte Constitucional, la acción propuesta por los hoy extrabajadores del Instituto Distrital de Cultura y Turismo no podría rechazarse por no haberse formulado en forma oportuna. Igualmente, el caso no se ajusta a la hipótesis contemplada en otros eventos acerca de la posible afectación de derechos de terceros por sustracción de materia, ya que se trató de supresión de empleos en una entidad pública.

Tampoco sería viable en este caso negar el amparo sobre la base de que los accionantes cuentan con otro medio de defensa judicial, al cual la mayoría de ellos inclusive ya acudió, puesto que las acciones ordinaria laboral y de nulidad y restablecimiento del derecho, como se desprende de la jurisprudencia inicialmente citada, no servirían para proteger el derecho fundamental a la libertad de asociación sindical.

En el texto de la demanda que dio origen a la presente actuación, se insinúa apenas por los accionantes que fueron despedidos del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, proponiéndoseles el “reintegro”, pero se les “presionó” más por la indemnización al argumentárseles que no había vacantes. No obstante, afirman que los despidos obedecieron al hecho de que eran trabajadores sindicalizados.

A diferencia de los casos estudiados por la Corte en las sentencias invocadas por los accionantes y en la SU-998, de 2 de agosto de 2000, la separación de los cargos que ocupaban los aquí accionantes obedeció a la supresión de la planta de personal existente y la creación de una nueva. Esa determinación fue adoptada por la Junta Directiva del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, mediante el Acuerdo No. 09, de 12 de septiembre de 1996, en uso de “sus facultades legales y estatutarias, en especial las establecidas en el Acuerdo No 002 de 1.978, y los artículos 6 numeral 5 y 31 del Acuerdo 008 del 22 de agosto de 1996”.

Al respecto, resulta pertinente traer a colación en este caso algunas de las consideraciones de la Corte Constitucional, plasmadas en la Sentencia C-370, de 27 de mayo de 1999, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, en la cual se pronunció sobre demanda interpuesta contra algunos artículos de la Ley 443 de 1998 sobre la Carrera Administrativa. En punto a la indemnización para los empleados públicos pertenecientes a carrera administrativa cuyo cargo sea suprimido precisó la Corte:

” 5. Indemnización para los empleados públicos pertenecientes a carrera administrativa cuyo cargo sea suprimido (art. 39)

En el artículo 39 se establecen algunos de los derechos que pueden ejercer los empleados públicos de carrera administrativa cuyos cargos hayan sido suprimidos como consecuencia de la liquidación o fusión de entidades o dependencias, del traslado de funciones de una

entidad a otra, o de la modificación de la planta de personal del organismo al cual prestan sus servicios, que consiste en permitirles optar por una de estas dos alternativas: 1. ser incorporados a empleos equivalentes, o 2. Recibir una indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional. (lo subrayado es lo acusado)

“... ”

“ No hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sólo circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que éstos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, “no significa que el empleado sea inamovible, como si la Administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa. (...)” 1

“ El derecho a la estabilidad, “no impide que la Administración por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general.” 2

“ La supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por múltiples circunstancias, vr.gr. por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, controlar el gasto público, abolir la burocracia administrativa, etc. Objetivos que deben dirigirse exclusivamente a lograr la optimización en términos de calidad, idoneidad y eficiencia del servicio público, basarse en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, sin dejar de lado la protección de los

derechos de los trabajadores.

” Dado que la supresión de cargos así sea con los fines anotados implica necesariamente un daño, surge con claridad meridiana el deber de reparación por parte del Estado, por que “si bien es cierto que el daño puede catalogarse como legítimo porque el Estado puede en función de la protección del interés general determinar la cantidad de sus funcionarios (arts. 150-7 y 189-14 C.P.), esto no implica que el trabajador retirado del servicio tenga que soportar íntegramente la carga específica de la adecuación del Estado, que debe ser asumida por toda la sociedad en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas (C.P. art. 13). Los derechos laborales entran a formar parte del patrimonio y no pueden ser desconocidos por leyes posteriores (art. 58-1 C.P.). Además, las autoridades de la República están obligadas a protegerlos (art. 2 C.P.). Esto armoniza con una de las finalidades del Estado social de derecho: la vigencia de un orden social justo (Preámbulo de la Carta). Por ello se trata de una indemnización reparatoria fundamentada en el reconocimiento que se hace a los derechos adquiridos en materia laboral.” 3

” El deber de indemnizar encuentra fundamento constitucional, en el hecho de que el empleado público de carrera administrativa “es titular de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional, al igual que ocurre con la propiedad privada, según el artículo 58 de la Carta. Por lo tanto, esos derechos no son inmunes al interés público pues el trabajador, como el resto del tríptico económico -del cual forma parte también la propiedad y la empresa- está afectado por una función social, lo cual no implica que la privación de tales derechos pueda llevarse a efecto sin resarcir el perjuicio que sufre su titular en aras del interés público. De allí que, si fuese necesario que el Estado, por razones de esa índole, elimine el empleo que ejercía el trabajador inscrito en carrera, como podría acontecer con la aplicación del artículo 20 transitorio de la Carta, sería también indispensable indemnizarlo para no romper el principio de igualdad en relación con las cargas públicas (art. 13 C.N.), en cuanto aquél no tendría obligación de soportar el perjuicio, tal como sucede también con el dueño del bien expropiado por razones de utilidad pública. En ninguno de los casos la licitud de la acción estatal es óbice para el resarcimiento del daño causado.” 4

” De otra parte, dicho resarcimiento del daño encuentra también apoyo en el artículo 90 del estatuto superior, que conmina al Estado a responder patrimonialmente por los daños

antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

” Así las cosas, la indemnización que en la norma acusada se consagra no viola la Constitución, pues constituye un instrumento eficaz para resarcir el daño que el Estado le ocasiona al empleado público perteneciente a la carrera administrativa con ocasión de la supresión del cargo que venía desempeñando, sin interesar que esa decisión haya obedecido a claros fines de interés general o de mejoramiento del servicio”.

En el presente caso, aparece demostrado en el expediente que el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, con ocasión de la supresión de los cargos, a todos y cada uno de los accionantes les comunicó ese hecho y les informó que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 1223 de 1993, por ser empleados inscritos en el escalafón y desempeñar un cargo de carrera que fue suprimido, les asistía el derecho de percibir la indemnización señalada en el numeral 1º del artículo 8º de la Ley 27 de 1992, o de tener un tratamiento preferencial para:

“1- Ser nombrado, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la supresión del cargo o empleo, en un cargo de carrera o equivalente de la nueva planta de personal, que se establezca en el órgano o en la entidad a la cual se encontraba vinculado.

“2- Ser nombrado dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la supresión del cargo o empleo, en otro cargo de carrera, equivalente al suprimido que ocupaba, que se encuentre vacante o provisto mediante encargo o con nombramiento provisional en la entidad en la cual prestaba sus servicios al momento de la supresión del cargo.

“3- Ser nombrado, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de suspensión de su empleo, en otro de carrera equivalente que exista o se cree en la entidad a la cual se trasladan las funciones del empleo suprimido, cuando la causa de la supresión haya sido el traslado de funciones a otro órgano o entidad del Estado, o

“4- Ser nombrado en el órgano en el (sic) la entidad en la cual suprimió el empleo del cual fue retirado, si dentro de los seis (6) siguientes a la supresión del empleo fuere creado otro de carrera con funciones iguales o similares.

“PAR- En todos los casos, la persona que ocupaba el cargo suprimido, será nombrada siempre y cuando cumpla con los requisitos exigidos para el desempeño del respectivo empleo, sin necesidad de ser sometida a proceso de selección.”

En la actuación igualmente se acreditó que los ahora accionantes, entre el 17 de septiembre y el 24 de octubre de 1996, se dirigieron, por escrito, al entonces Director del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, para manifestarle que se acogían al “pago de la indemnización que establecen las normas legales y convencionales vigentes”. Ocho de los funcionarios dejaron constancia en la respectiva comunicación el sentido de que aunque no estaban de acuerdo con la desvinculación de la entidad, se acogían al pago de la indemnización (folios 118 a 142).

Ningún elemento de juicio allegado al expediente, distinto a la afirmación contenida en la demanda, apunta a demostrar que los demandantes fueron objeto de “presión” alguna para que optaran por la indemnización frente a la desvinculación por la supresión de los empleos. Adujeron que esa presión consistió en argumentárseles que “no había vacantes”, pero aunque esa ausencia de vacantes fuese cierta, es claro que si elegían una cualquiera de las opciones posibles distintas a la de la indemnización, el Instituto accionado tendría que haberla respetado y proceder de conformidad, o de no hacerlo, asumir las consecuencias del caso.

Tampoco obra en el expediente medio de prueba alguno que permita colegir que justamente se suprimieron los cargos de los cuales eran titulares los accionantes por el hecho de ser miembros de “Sintracultur”, como tampoco lo hay para afirmar que esa supresión se constituyó en una vía expedita de agresión contra el derecho a la libertad de asociación sindical.

En tales condiciones, la Sala concluye que no procede el amparo solicitado porque el análisis de las pruebas allegadas al expediente no conduce a concluir que el derecho fundamental invocado fuera objeto de quebrantamiento alguno. El comportamiento asumido materialmente por el ente accionado, circunscrito al establecimiento de una nueva planta de personal determinada con base en sus facultades legales y estatutarias por la Junta Directiva, y luego ponerle de presente a cada uno de los afectados las opciones legales distintas a la de

la indemnización que podían tomar ante la supresión de todos los cargos, era el que legalmente le correspondía observar. La inexistencia de prueba contundente que demuestre presiones indebidas a los trabajadores para que optaran por la indemnización, o que apunte a señalar que la supresión de los cargos se hizo con el exclusivo propósito de debilitar la organización sindical, impide concluir en este caso concreto que se consolidó la violación del derecho fundamental invocado.

Se confirmará la sentencia materia de examen en cuanto negó la tutela impetrada, pero por las precisas razones que se acaban de reseñar.

#### IV. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE

Primero: CONFIRMAR el fallo de 9 de enero de 2001 dictado por el Juzgado Treinta y Siete Penal Municipal de Bogotá, en cuanto decidió no tutelar el derecho fundamental invocado, por las razones indicadas en la parte considerativa de la presente sentencia.

Segundo: ORDENAR que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

22/95, e

tre otras.

2 Sentencia T-170 de 2000, M.P. Alfredo

Beltrán Sierra

3 Sentencia T-242 de 1993. M. P.

3

Al respecto, entre muchas otras sentencias, pueden consultarse: SU-480 de 1997, T-230 de 1999, T-503 y T-557 de 1998.