

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para reintegro al cargo/ENTIDAD DEL ORDEN DISTRITAL-Reestructuración

La acción de tutela no es el mecanismo adecuado para controvertir la supresión de entidades públicas, cuando dicha supresión obedece a la ejecución de políticas estatales encaminadas a maximizar el interés general; como tampoco es el recurso jurídico idóneo para obtener el reintegro de los trabajadores desvinculados de las entidades suprimidas. En el caso de los trabajadores de la EDIS, la tutela no es el mecanismo judicial idóneo para reclamar la protección de los derechos que dicen les fueron vulnerados, pues la impugnación de la desvinculación que ocurrió como consecuencia de haberse suprimido la empresa deben ser ventiladas ante la jurisdicción ordinaria.

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Procedencia excepcional de tutela cuando se verifica que existe éste por la desvinculación de trabajadores

Para verificar la existencia de un perjuicio irremediable es necesario establecer lo que se entiende por dicho concepto. De conformidad con la definición usualmente acogida por la jurisprudencia, el perjuicio es irremediable cuando, por producir graves consecuencias y presentarse de manera inminente, requiere de medidas impostergables para conjurarlo.

RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO-No resulta pertinente en el caso discutir el tema de la obligatoriedad

Esta Sala no identifica una clara obligación a cargo del Estado respecto del reintegro de los trabajadores desvinculados de la EDIS, la tutela de la referencia debe ser despachada desfavorablemente; sin que en este caso sea pertinente discutir el tema del carácter obligatorio de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT. En efecto, ya que el debate sobre la fuerza vinculante de las recomendaciones dependía directamente de que la recomendación encarnara una verdadera obligación para el Estado, aquél pierde toda relevancia habiéndose desestimado el último.

Referencia: expediente T-886639

Peticionarios: Heliodoro Perea Niño y otros

Procedencia: Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Bogotá

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., cinco (5) de agosto de dos mil cuatro (2004)

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra –quien la preside-, Rodrigo Uprimny Yepes y Alvaro Tafur Gálvis, ha proferido la presente

S E N T E N C I A

en la revisión del fallo adoptado por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Bogotá en el proceso de tutela adelantado por los siguientes demandantes, en contra de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos y la Secretaría de Hacienda responsable de la liquidación de la Empresa Distrital de Servicios Públicos –en adelante, EDIS-. Los peticionarios del presente proceso son, además: Edilberto Avendaño Hernández, Arnulfo Pineda Pastrana, Jesús Maria Acero Acero, José Ángel Acero Reyes, Carlos Julio Aceros, Gildardo Acosta, José Del Carmen Acosta, Rubiel Acosta, Ángel Alfonso Aguiar Rodríguez, José Joaquín Aguirre, Antonio Aguilera Guerrero, Felix Alvarado, Luisa Maya, José Joaquín Ángel Pinzón, Marco Antonio Aponte, Luis Alberto Arango Arango, Horacio Ariza, Juan Bautista Ávila, Ronald Banguero Urrutia, Eliseo Martín Baquero, José Del Carmen Barahona, Cesareo Barón Duarte, Lucila Barrera Cadena, Eraclito Barrera Ruiz, Álvaro Barriga, Luis Miguel Bayona Silva, Ancizar Bernal Caballero, Luz Marina Beltrán, Elicenia Bernal Daza, Reynaldo Bernal, Marcolino Blanco Lopez, Benjamín Bohorquez Junco, Carlos Elías Bolívar Becerra, Isidoro Bueno Fula, Isabelina Buitrago Fajardo, Humberto Buitrago Martínez, Jairo Buitrago Melo, Mario Orlando Buitrago Suárez, Próspero Bustos Toscano, Rosalba Bustos Vanegas, Salvador Calderón González, Raúl Caldas Perilla, Rómulo Camargo Maldonado, Libardo Camelo, Sanín Cano Gamba, Aurora Inés Cantor Beltrán, José Gilberto Cañón Quiroga, Luz Mariela Cárdenas, José Salomón Caro Herrera, Maria Orlanda Carvajal Quintero, Víctor Manuel Carvajal Ruiz, Luis Rafael Casas Bernal, Gilberto Antonio Castellanos, Isaías Castellanos Cáceres, Balbina Castellanos Laiton, José Francisco Castiblanco Jiménez, Carlos Castillo Gutiérrez, Ariel Castro Parra, Luis Hernando Celis Gamba, José Domingo Cepeda Barajas, Ramiro Chambo Osso, Alfonso Chamucero

Guerrero, Abraham Chunza Beltrán, Manuel Vicente Contento Correa, José Manuel Contreras Ramírez, José Arturo Correa, José Darío Corredor Rodríguez, Alfonso Cortéz Alejo, Libardo Antonio Cortéz, Leonildo Cotame Ruiz, Luis Alberto Cuesta, Luis Alberto Cubillos Ramos, Víctor Manuel Cuitiva, José Aristelio Díaz Patiño, Víctor Manuel Duarte Vásquez, Miguel Ángel Escamilla Cuevas, Raquel Espitia De Prieto, Eusebio Espitia Nivia, Jairo Espitia Sánchez, Hugo César Estupiñán Gallo, Manuel Ferrucho Saboya, Modesta Lilia Flores De Castañeda, Celio Fonseca, Miguel Antonio Forigua Nova, Julio Libardo Forero Durán, Héctor José Franco Parra, Isaías Galindo Galindo, Gloria Inés Gamba Pardo, Luis Antonio García Alvarado, Roberto García Araque, Felix García Casallas, Jaime García, Luis Alberto García, Luis Enrique García, Luis García Sánchez, José Noel Garzón Giraldo, Luis Alfredo Garzón, Israel Gil Galindo, Efraín Gómez García, José De Jesús Gómez Lucas, Pablo De Jesús González Arguello, Napoleón González, Álvaro González Ardila, Luis Antonio González Díaz, José Facundo González, José Miguel González Rivera, Víctor Hugo González, Héctor Manuel Gordillo Martín, Buenaventura Granados, Anibal Guerrero Martínez, Álvaro Gutiérrez Arjona, Fortunato Gutiérrez Castillo, Gonzalo Gutiérrez Velandia, Luis Alfredo Guzmán Quiroga, José Agustín Hernández, Uldarico Hernández Hernández, Gustavo Herrera Garzón, José Conrado Hoyos Botero, Víctor Manuel Hurtado Ramos, William Irreño Torres, Jaime Jiménez Acosta, Jorge Enrique Jiménez Garzón, Heriberto Jiménez, Humberto Jiménez Piñeros, Maria Cecilia Jiménez Vargas, Luis Ernesto Joya Cardozo, Benjamín Landinez Estupiñán, Aurora Lancheros, Eutimio Lemus Herrera, José Ignacio León García, José Helí Linares, Jorge Anibal López Chávez, María Del Carmen Lopez De Acosta, Bernardino López, Pedro Elías López Osorio, Luis Antonio Lopez Pinilla, Álvaro Lozano, Héctor Joaquín Malagón, Alcides Maldonado Penagos, Ramiro Marentes Mila, José Pompilio Martín Garzón, Martha Martínez Gutiérrez, Jerónimo Martínez, Luis Alberto Martínez, Antonio De Jesús Martinez Martinez, Cecilia Martha Martínez Pulido, Blanca Mayorga, León Ángel Medina Amaya, Luis Gustavo Medina Melo, José Vicente Melo Gamboa, Héctor Cedulfo Méndez, Pedro Julio Mendoza Daza, Jairo Mendoza, José Alfonso Mendoza Patiño, Juan De Jesús Merchán Rodríguez, Luis Alejandro Meza, Pascual Meza Rosas, Jorge Alberto Millán Rodríguez, Francisco Mondragón, Jorge Enrique Monroy Pérez, Gerardo De Jesús Montoya, Miguel Antonio Mora Camargo, Luis Gabriel Mora, Fidel Enrique Mora Perez, Ricardo Morales Parra, José Morales Ramírez, José Antonio Morales Romero, Luis Germán Moreno Arias, Eudoro Humberto Moreno, Pedro Antonio Moreno Montañés, Pedro Nel Moreno Salcedo, Carlos Alirio Mosquera, Vidal Mosquera Velasco, Pedro Muñoz Ballesteros, Anita Muñoz Muñoz, Eleuterio Murcia Fandiño, Ancisar Murillo Valencia, Álvaro Naranjo Rios, Martha

Navarrete Potes, Ramón Nemequen Paez, Marco Alfonso Nemes Reyes, Raúl Nocua Murcia, Jorge Olivo Nomesque Rojas, Gabriel Obando Castillo, Anselmo Obregoso Martínez, Adolfo León Ocampo Pachón, Luis Alfonso Orjuela Castañeda, Jorge Eliécer Ortiz Sánchez, Efraín Ortega Lozano, Guillermo León Ospina, Jairo Otálora Arce, Jorge Iván Otálora, José Ignacio Otálora Vela, Carlos Julio Palacios López, Leonel Parra Cañón, Luz Marina Parra, José Sandalio Parra, Florentino Parra Ortega, José De Jesús Parrado Parrado, Reyes Idinael Pedroza Cortés, Reinaldo Peña Socha, Omar Peláez Buriticá, Edilberto Perez Casallas, Luis Alberto Perez, Luis De Jesús Pérez, Segundo José Perez Gómez, Julián Pinto Medina, Alfonso Pinzón, Andrés Pinzón, Reinalda Pinzón De Cucunuba, Felix María Pradilla Esquivel, Armando Prieto Peñuela, Dustamo Prieto Beltrán, José Prieto Molano, Hernán Puentes Guzmán, Maria Cristina Pulido León, José Emigdio Quinchanegua Jiménez, Luis Hernando Quintero, Pablo Emilio Ramírez Cordón, Isidrio Alberto Ramírez Rodríguez, Salvador Reina Castro, Maria Inés Reina De Salamanca, Víctor Hugo Reyes, Heriberto Riaño, Domingo Rincón Cordón, Manuel Enrique Rincón Pardo, Alirio Rincón Sierra, Misael Rincón Tovar, Jorge Enrique Rivera Herrera, Germán Roa, Elías Antonio Rodríguez Bohórquez, Celio Rodríguez Cañón, José Álvaro Rodríguez Bolívar, Luis Hernando Rodríguez García, José Alberto Rodríguez, José Vicente Rodríguez, Reyes Ulises Rodríguez Ramos, Antonio Rodríguez Santos, Luz Amparo Rojas, José Sinaí Rojas Malaver, José Jairo Rojas Páez, Gilberto Rojas Rodríguez, Jorge Arturo Rojas Roncancio, Crisanto Romero Castañeda, Eduardo Romero, Rafael Arturo Romero Pardo, William Hernán Romero Rodríguez, Luz Marina Rosas Martínez, José Excehomo Rozo Sanchez, Gonzalo Rueda Bolaños, Luis Arnulfo Ruiz Castañeda, Carlos Alirio Russi, Jaime Salinas, Carlos Pastor Sanabria, Armando Sánchez Avendaño, Adolfo Sánchez Castellanos, Dagoberto Sánchez, Luis Miguel Sánchez, Joaquín Sánchez, Julio Vicente Sánchez, Pedro Julio Sánchez Parada, Carlos Julio Saray, José Miguel Sepúlveda Rojas, Juan Esteban Sierra Mendieta, Alberto Soler Aguilar, José Ernesto Soler Gutiérrez, Rodolfo Suárez Cristancho, Pedro José Suárez, Hugo Nel Suárez Rojas, Rubén Suárez Sarmiento, Carmelita Suárez Suárez, Manuel Antonio Suesca Montaña, Campo Albercio Supelano Peña, Marco Tulio Timina Puerto, Carlos Torres Ardila, Luis Alfredo Torres Avendaño, Juan De Dios Torres Forero, Mario Tovar Bello, Mariela Tovar Hernández, Jorge Eliécer Trujillo, Esperanza Triana Rodríguez, Moisés Triviño Pinzón, José Luis Urrego Rodríguez, Encarnación Vanegas, Nieves Vargas Mosquera, José Roberto Vargas, Nicolás Vargas Barajas, Pedro Julio Vargas Gómez, Gustavo Vargas Lopez, Raúl Meneses Vargas, José Oliverio Vargas Riveros, José Pastor Vargas Talero, Melquíades Vásquez Bernal, Jaime Enrique Vega Triana, Pedro Eliceo Velandia Guáqueta, Andrés Velandia Mojica, Efraín Veloza, Esbardo

Veloza Muñoz, José Antonio Vera López, Manuel Francisco Villamil, Alonso Antonio Villegas, Eberto Virguez Virguez y Elí Peña Zamora.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos de la demanda

Mediante memorial del 26 de noviembre de 2003, el ciudadano Heliodoro Perea Niño presentó acción de tutela en contra de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos y la Secretaría de Hacienda de Bogotá, encargada de la liquidación de la EDIS, por considerar que en el proceso de liquidación de la entidad se incurrió en despidos masivos que vulneraron los derechos de sus trabajadores. El demandante anexa una lista de 304 personas que, dice, fueron trabajadores de la EDIS, despedidos a raíz de la liquidación.

La vulneración de los derechos fundamentales de los trabajadores en nombre de quienes se interpone la acción de tutela radica en que, a juicio del demandante, la EDIS no adelantó ningún acuerdo con el sindicato de la entidad al momento de adelantar la liquidación e, incumpliendo con los requisitos señalados en el Convenio 98 de la OIT, se abstuvo de suscribir procedimientos voluntarios con los trabajadores con el fin de reglamentar las condiciones de empleo, incurriendo con ello en conductas atentatorias del debido proceso.

De igual manera, se vulneraron los derechos fundamentales de los trabajadores porque la EDIS despidió masivamente personal sindicalizado y desatendió el convenio 98 de la OIT al no suministrar ayuda económica a los empleados durante el proceso de liquidación.

El demandante señala que la situación de los trabajadores de la EDIS fue puesta en conocimiento de la OIT, que radicó la denuncia con el número 2151, organismo que se pronunció al respecto lamentando que en los procesos de racionalización y reducción de personal no se consultara o se intentara llegar a un acuerdo con las organizaciones sindicales. Con esta actitud, agrega, se violenta el artículo 25 de la Constitución, que prescribe la protección del derecho al trabajo -el cual incluye la estabilidad laboral-, y el derecho a la libertad sindical, consagrado en el artículo 39 de la Carta.

El demandante asegura que la posición jurídica que defiende se encuentra consignada en la Sentencia T-568 de 1999, en donde la Corte señaló que las recomendaciones del Consejo de

Administración de la OIT son vinculantes.

2. Peticiones de la demanda

Las peticiones del demandante son:

b- Que se proteja el derecho a la dignidad humana, al trabajo y a la solidaridad, contemplada en el artículo 1º de la C.P.

c- Que se dé aplicación al artículo 53 de la Constitución Política, que integra los convenios internacionales debidamente ratificados a la legislación interna.

d- Que se protejan el derecho de libertad sindical y negociación colectiva y el derecho a suscribir acuerdos sobre procedimientos de negociación voluntaria sobre las condiciones del empleo, consignado en el artículo 4º del Convenio 98 de la OIT.

3. Contestación de la demanda

En memorial del 3 de diciembre de 2003, la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital de Bogotá respondió a la demanda de la referencia.

Según la entidad, en el caso sometido a estudio no se vulneraron los derechos fundamentales de los solicitantes, pues las peticiones elevadas han sido resueltas y, además, aquellos ya acudieron ante la jurisdicción ordinaria para reclamar tanto los reintegros como el pago de prestaciones sociales, demandas que en algunos de los casos han prosperado.

La entidad pública manifiesta que los derechos derivados de la Convenio 98 de la OIT no se vieron afectados por cuanto que, en el proceso de la EDIS, la desvinculación de los trabajadores se dio como resultado de la supresión de la empresa, dispuesta por orden del Acuerdo 41 de 1993, en cumplimiento de lo señalado en el Decreto Ley 1421 de 1993. Adicionalmente, en el proceso de desvinculación de los trabajadores de la EDIS se concedieron las indemnizaciones correspondientes, por lo que no hubo conflicto jurídico alguno y no fue necesario adelantar los procesos de concertación a que hace referencia el Convenio 98 de la OIT. En estos términos, no existe relación de causalidad entre la desvinculación y la pertenencia o no pertenencia al sindicato.

En cuanto a la violación del derecho al trabajo, la entidad se extraña de que los trabajadores la aleguen después de nueve años de estar por fuera de la empresa, a lo cual se suma que el ejercicio del derecho al trabajo no implica inamovilidad de los trabajadores. Por otra parte, agrega, el sindicato -que había sido reconocido por la empresa en 1934- nunca logró demostrar la violación del derecho de asociación por parte de la empresa. La cancelación del sindicato se hizo previo agotamiento del proceso judicial y agotamiento de los trámites administrativos correspondientes.

La Secretaría de la referencia manifiesta que el caso de los despidos en la EDIS ya fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional, tribunal que no concedió el amparo solicitado a los tutelantes -entre los cuales se encuentran algunos de los demandantes de esta oportunidad- por indicar que la tutela no procede para dirimir conflictos colectivos de trabajo en los que va envuelto el derecho a la libertad sindical.

En lo que toca con el carácter vinculante de las recomendaciones de la OIT, la demandada asegura que no existe documento en el que conste una obligación específica a cargo de la autoridad pública para tramitar el reintegro de sus trabajadores.

En resumen, la dependencia señala que se opone a las pretensiones de la demanda por cuanto los accionantes ya acudieron a las instancias ordinarias para impugnar la desvinculación de la EDIS; intentaron alterar las competencias jurisdiccionales; desconocieron el carácter general del Acuerdo que dispuso la supresión de la EDIS; intentaron la acción de tutela después de nueve años de haberse desvinculado de la empresa; porque no se vulneró el derecho de asociación sindical ya que la pertenencia al sindicato no fue la razón de la desvinculación, y por existir procesos en curso con la misma finalidad de la acción de tutela.

Por último, la Secretaría de Hacienda recuerda que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio cuando existe prueba de la existencia de un perjuicio irremediable, caso que no se da en el proceso de la referencia, pues los demandantes fueron desvinculados en 1994, lo que indica que han transcurrido más de nueve años desde que se surtió el acto supuesto violatorio de los derechos invocados; además de que no todos hicieron uso de las acciones judiciales ofrecidas por la normatividad para impugnar el acto.

4. Decisión judicial de primera instancia

Mediante sentencia del 15 de diciembre de 2003, el Juzgado 48 Penal Municipal de Bogotá decidió denegar la tutela impetrada. A juicio del juzgador, el punto central de la tutela consistiría en determinar si en el proceso de liquidación de la EDIS se incurrió en violación del Convenio 151 de la OIT y de las recomendaciones emitidas en torno a él. No obstante, agrega, como dicho convenio no entró en vigencia sino a partir de 1997, cuando fue ratificado por Colombia mediante la Ley 411 de ese año, los despidos que tuvieron lugar en la EDIS, acaecidos entre 1993 y 1994, no debieron surtir de acuerdo con su normativa.

En cuanto al carácter obligatorio de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, el a quo observa que las que fueron emitidas con ocasión de los despidos de la EDIS no prescriben de manera directa que el Gobierno o las autoridades jurisdiccionales estén obligados a ordenar el reintegro de los trabajadores desvinculados. La recomendación de la OIT únicamente hace alusión a los trabajadores sindicalizados y a la necesidad de indemnizarlos, pero en el caso sometido a estudio, todos los peticionarios recibieron su correspondiente indemnización.

En sentencia del 9 de enero de 2004, el mismo juzgado niega la tutela al peticionario Jerónimo Martínez, quien por un error no fue incluido en la providencia inicial.

5. Impugnación

En su escrito de impugnación, el demandante, Heliodoro Perea Niño, advierte que la Sentencia T-568 de 1999 de la Corte Constitucional constituye un hecho nuevo que debe ser tenido en cuenta por el juez de tutela con el fin de conceder la protección solicitada, por lo que no puede aducirse que han transcurrido más de nueve años desde la desvinculación de los trabajadores.

Advierte además que el juzgado de instancia no analizó el quebrantamiento del Convenio 98 de la OIT, que era el fundamento legal para solicitar la protección tutelar, sino que destinó sus argumentos a justificar la no violación del Convenio 151, que se refiere a empleados públicos.

Reitera que la violación de sus derechos fundamentales radica en el desconocimiento del debido proceso, garantía de cuya vulneración se desprende la del derecho al trabajo y de las garantías sindicales. En este sentido, argumenta que las lamentaciones de la OIT relativas a

la necesidad de que se adopten medidas bilaterales en los procesos de desvinculación de trabajadores deben ser tenidas en cuenta por las autoridades al momento de conceder la protección solicitada, por lo que el juez estaba llamado a ordenar el reintegro.

El memorial de impugnación, que sólo viene suscrito por algunos de los demandantes, es copia simple.

6. Sentencia de Segunda Instancia

El Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 27 de febrero de 2004, confirmó la providencia de primera instancia por la que se negó el amparo solicitado.

A juicio del ad quem, del contexto de las recomendaciones de la OIT se tiene que el organismo internacional no evidenció vulneración alguna del derecho al debido proceso de los trabajadores de la EDIS, sino que se limitó a lamentar la falta de coordinación con el Gobierno del despido de los trabajadores de la empresa. Adicionalmente, señaló que la decisión de liquidar a la EDIS provino de una regulación de carácter general (el Acuerdo 41 de 1993) que, si produjo consecuencias desfavorables para los trabajadores de la empresa, no fue impugnado a tiempo por los interesados.

La providencia indica que en un caso similar la Corte Constitucional estudió el despido de los trabajadores de la EDIS sin encontrar que se hubiera vulnerado derecho fundamental alguno. Por lo demás, el hecho de que no exista una recomendación expresa por parte de la OIT y de que el caso no haya sido tramitado como un caso urgente descarta que los derechos fundamentales invocados hayan sido objeto de agresión.

Por otro lado, el ad quem indica que existen otros mecanismos judiciales de defensa para contrarrestar los efectos nocivos de la decisión -si algún demandante en particular considera que subsiste la vulneración de su derecho-pues es un hecho notorio que el transcurso del tiempo ha desaparecido el perjuicio irremediable que pudo haberse presentado.

Finalmente, aduce que los organismos ya han abierto las investigaciones necesarias para determinar la desvinculación de personal sindicalizado, por lo que debe esperarse a que sucedan tales decisiones para señalar responsabilidades.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política, y los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991, es competente para revisar la sentencia de segunda instancia proferida en el proceso de la referencia por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Bogotá.

2. Determinación del problema jurídico que se debate

Del planteamiento de la demanda, que, dicho sea de paso, no es del todo clara, es posible deducir dos problemas jurídicos fundamentales. El primero tiene que ver con la procedencia de la tutela como mecanismo para cuestionar la legalidad del proceso de desvinculación de los trabajadores de la EDIS. En este sentido, la primera inquietud que debe resolver la Sala es si la tutela procede para impugnar los supuestos despidos de que aquellos fueron objeto.

El segundo problema jurídico surge a partir de la recomendación de la OIT en la que dicho Organismo cuestiona algunos de los procedimientos de desvinculación adelantados por el Gobierno en relación con la vigencia de los derechos laborales. El segundo problema jurídico parte de la base de que la recomendación de la OIT es un hecho reciente que obliga a replantear el tema de la procedencia de la tutela como mecanismo idóneo para obtener el reintegro de los demandantes.

Así las cosas, entra la Sala a resolver los interrogantes planteados.

3. Improcedencia de la tutela para obtener el reintegro de los trabajadores de la EDIS

Antes de iniciar el análisis resulta conveniente recordar que la Empresa de Servicios Públicos de Bogotá -EDIS- fue suprimida por Acuerdo 041 de 1993, aprobado por el Concejo de Santafé de Bogotá el 16 de diciembre del mismo año, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, contenido en el Decreto Ley 1421 de 1993.

En este sentido, el debate jurídico que ahora procede -el relacionado con la desvinculación de los trabajadores de la EDIS- debe hacerse sobre la base de la desaparición de la entidad pública y -por sustracción de materia- de la supresión de su planta de personal. Por ello, no

es correcto afirmar, como lo hace el demandante, que los trabajadores que interpusieron la acción de tutela para obtener el reintegro a la EDIS fueron despedidos y que el despido fue masivo. La liquidación de la entidad también produjo la supresión de su planta de personal, por lo que resulta incorrecto acudir a la institución del despido, propia del contrato de trabajo respecto de empresas que aún subsisten, para calificar la modalidad de desvinculación que se produjo en el caso de los trabajadores de la EDIS.

En efecto, de acuerdo con jurisprudencia que más adelante se comentará, los despidos masivos son prácticas adelantadas por los empleadores con el fin de minar las bases de la estructura sindical de las empresas. En el caso de la EDIS, la desvinculación de los trabajadores tuvo lugar como consecuencia de haberse ordenado la liquidación de la entidad, lo cual descarta que detrás de la separación de los trabajadores existiera un interés por dismantelar el sindicato formado por ellos. Así lo reconoció expresamente la Corte en la Sentencia T-727 de 2001, en donde la Sala Quinta de Revisión de Tutelas analizó el punto. Al respecto dijo la Sala:

Como ya se manifestó en la Sentencia T-615 de 2001², las providencias SU-998/2000 y T-436/2000 se refieren a despidos masivos unilaterales del patrono, con el fin de extinguir al sindicato³, basado en la facultad que le otorga el artículo 6º de la Ley 50 de 1990 numeral 2, y que condujo al juez de tutela a proteger el derecho de asociación sindical ante su flagrante violación. Situación que no acontece en el presente caso, pues el despido de los trabajadores se debió a la supresión de una Empresa de Servicios Públicos ordenada por el Concejo Municipal de Bogotá, mediante el Acuerdo 41 del 14 de diciembre de 1994, el cual no fue demandado en su oportunidad legal, y por ello goza presunción de legalidad, y no a maniobras soterradas del empleador con el fin reprochable de aniquilar un sindicato, ya que no está probado que la causa de la terminación de los contratos de trabajo tenga una relación directa con la vinculación sindical de los peticionarios, a diferencia de lo ocurrido en los casos de la Previsora S.A.⁴ o Codensa⁵ donde se acudió a esta acción, por el despido sin justa causa mediante el pago de una indemnización con el único fin de menguar al sindicato.

Por lo tanto, se configura un motivo razonable y justificado para que el empleador hubiere procedido a la terminación de los contratos por la imperiosa necesidad de suprimir la empresa distrital para la que prestaban sus servicios, lo que constituye una exigencia de interés público que desvirtúa la posible vulneración del derecho de libre asociación sindical⁶. (Sentencia T-727 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil) (Subrayas fuera del original)

Hecha esta precisión, el cuestionamiento correcto consiste en determinar si la tutela es un mecanismo idóneo para obtener el reintegro de los trabajadores a una empresa pública que ha sido suprimida y liquidada.

En otras oportunidades, la Corte Constitucional ha enfrentado el conflicto jurídico que ahora se presenta y, realizado el análisis de los principios constitucionales involucrados en el debate, ha concluido, de manera enfática y reiterada, que la tutela no procede para obtener el reintegro en estas condiciones, pues la jurisdicción ordinaria es la encargada de resolver dichas reclamaciones. De hecho, en la mencionada Sentencia T-727 de 2001, la Corte resolvió la demanda de otros funcionarios de la EDIS en la que se planteaba la misma duda respecto de la procedencia de la tutela para obtener el reintegro a la liquidada empresa.

En el fallo de la referencia, la Sala Quinta estableció, con fundamento en jurisprudencia anterior, que la tutela no es la vía judicial para obtener el reintegro del trabajador cuando, como en el caso de la EDIS, la entidad a la cual estaba vinculado ha desaparecido por haber sido suprimida. La providencia señaló la necesidad de reiterar lo dispuesto en las Sentencias SU-879 de 20007 y T-069 de 20018, en donde la Corporación consideró que “cuando se trata de reestructuraciones de las entidades públicas, la acción de tutela no es el medio adecuado para oponerse a las determinaciones estatales”. La Sentencia SU-879 de 2000 había advertido que, en el caso de la liquidación de la Caja Agraria, los reclamos provenientes de los trabajadores debían ventilarse en los estrados judiciales de la jurisdicción ordinaria, por lo que la tutela resultaba improcedente para los mismos fines. Al respecto dijo la Corte:

“Refiriendo al caso bajo examen los anteriores criterios reiteradamente sostenidos por esta Corporación, la Corte estima que, prima facie, la acción incoada por los aquí demandantes, en general resulta improcedente. En efecto, la discusión planteada en todas las demandas acumuladas, se centra en torno a la terminación de la relación laboral existente entre los actores y la Caja Agraria, y de las consecuencias que de dicha terminación se derivan para los accionantes, aspectos que, por tratarse de relaciones de trabajo regidas por el Código Sustantivo del Trabajo dada la condición de trabajadores oficiales de los actores es de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral⁹”. (Sentencia SU-879 de 2000 M.P. Rodrigo Escobar Gil)

Las providencias en cita fueron recogidas por la Sentencia T-1366 de 2000¹⁰ en donde la

Sala Octava de Revisión de la Corte señaló, a propósito de una demanda presentada por los trabajadores de la liquidada Caja Agraria, que la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para controvertir la supresión de entidades públicas, cuando dicha supresión obedece a la ejecución de políticas estatales encaminadas a maximizar el interés general; como tampoco es el recurso jurídico idóneo para obtener el reintegro de los trabajadores desvinculados de las entidades suprimidas.

De la jurisprudencia anteriormente citada se deduce entonces que, en el caso de los trabajadores de la EDIS, la tutela no es el mecanismo judicial idóneo para reclamar la protección de los derechos que dicen les fueron vulnerados, pues la impugnación de la desvinculación que ocurrió como consecuencia de haberse suprimido la empresa deben ser ventiladas ante la jurisdicción ordinaria.

Ello sin tomar en cuenta que muchos de los peticionarios que en esta oportunidad acuden a la tutela ya iniciaron los procesos judiciales respectivos ante las autoridades competentes, tal como lo demuestra el informe presentado por la Secretaría de Hacienda del Distrito (folios 174 a 179, cuaderno 5, Segunda instancia) y tal como lo señalan algunos despachos judiciales en las respuestas que remitieron al juez de tutela que tramitó la primera instancia, relacionadas con las acciones adelantadas por los demandantes en contra de las autoridades que dispusieron la liquidación de la EDIS.

4. Procedencia excepcional de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos de los trabajadores desvinculados cuando se verifica la existencia de un perjuicio irremediable

No obstante la jurisprudencia anterior, la misma Corte ha admitido que la acción de tutela procede, en los casos de desvinculación de trabajadores que han sido separados por supresión de las entidades en que trabajaban, cuando se logre demostrar que la medida los enfrenta a un perjuicio irremediable.

Así, en la Sentencia SU-879 de 2000, la Corte Constitucional, tras descartar la procedencia de la tutela como mecanismo principal para controvertir la separación laboral de los trabajadores vinculados a la liquidada Caja Agraria, procedió a verificar la existencia de un perjuicio irremediable que eventualmente hiciera prosperar la tutela como mecanismo transitorio¹¹.

El mismo criterio ha sido acogido por las sentencias de Salas de Revisión, pues en las mismas se ha reconocido que a pesar de que la tutela no procede para reclamar la protección de los derechos afectados por la desvinculación, aquella puede prosperar cuando el derecho fundamental se enfrenta a un perjuicio irremediable. Así por ejemplo, en la Sentencia T-069 de 2001, la Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte, al descartar la procedencia de la tutela como mecanismo principal para evitar la vulneración de los derechos de los trabajadores del Hospital de Caldas E.S.E. cuyos cargos fueron suprimidos, adujo que “Establecida la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, que convierte en improcedente la tutela, deberá la Corte examinar si en este caso se está entonces frente a un perjuicio irremediable que permitiera concederla eventualmente como mecanismo de protección transitoria, al tenor del artículo 86 de la Constitución”¹².

Finalmente, en la Sentencia T-727 de 2001, que analizó en concreto el caso de la EDIS frente a otros trabajadores, la Sala Quinta de Revisión de tutelas decidió que esta acción es procedente siempre y cuando se compruebe que, en casos particulares, los derechos fundamentales de los solicitantes se enfrentan a perjuicios irremediables, de conformidad con la definición que del término ha hecho la jurisprudencia constitucional¹³.

Así las cosas, para verificar la existencia de un perjuicio irremediable es necesario establecer lo que se entiende por dicho concepto. De conformidad con la definición usualmente acogida por la jurisprudencia, el perjuicio es irremediable cuando, por producir graves consecuencias y presentarse de manera inminente, requiere de medidas impostergables para conjurarlo. El desarrollo de este concepto es como sucintamente se expone:

“En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.

En consecuencia, no todo perjuicio puede ser considerado como irremediable, sino solo aquel que por sus características de inminencia y gravedad, requiera de medidas de protección urgentes e impostergables. Con todo, esta previsión del artículo 86 de la Carta debe ser analizada en forma sistemática, pues no puede olvidarse que existen ciertas personas que por sus condiciones particulares, físicas, mentales o económicas, requieren especial protección del Estado, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los niños, las mujeres embarazadas, los menesterosos o las personas de la tercera edad”. (Sentencia T-1316 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes) (Subrayas fuera del original)

De acuerdo con lo anterior, esta Sala pasa a estudiar si el perjuicio ocasionado por la desaparición de la EDIS puede elevarse a la categoría de irremediable, tal que admita la procedencia de la acción de tutela.

5. Ausencia de perjuicio irremediable

Tal como se mencionó previamente, la Empresa de Servicios Públicos de Bogotá -EDIS- fue suprimida por el Acuerdo 041, aprobado por el Concejo de Bogotá en el año de 1993. Desde la fecha en que se produjo la desaparición de la EDIS hasta la fecha en que se presentó la demanda de tutela de la referencia transcurrieron algo menos de 10 años.

Pese a que la acción de tutela no tiene término de caducidad, por lo cual el juez está impedido para rechazarla con fundamento en el simple paso del tiempo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el lapso transcurrido entre la violación y la demanda de amparo no puede ser indiferente al juez de tutela. En efecto, en providencia pasada, esta misma Sala de Revisión advirtió que:

“...el juez no puede rechazar la tutela por el paso del tiempo y debe entrar a estudiar de fondo el asunto para determinar si existe o no vulneración de algún derecho fundamental.

Sin embargo, una vez el juez ha iniciado el estudio del caso concreto se puede encontrar que el tiempo transcurrido entre la vulneración del derecho y la interposición de la acción, si bien no puede ser causal de rechazo, sí es relevante para determinar el sentido de la decisión. De ser así, dentro del estudio de la tutela, y teniendo en cuenta la finalidad de la misma, el juez

debe valorar la razonabilidad de este lapso". (Sentencia T-173 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

Lo anterior quiere significar que, aunque el paso del tiempo no define por sí mismo la prosperidad de la acción constitucional, aquél sí es determinante a la hora de calibrar la seriedad del perjuicio al que se somete el derecho fundamental. El hecho de que la desvinculación de los accionantes retroceda en el tiempo algo menos de 10 años permite elucidar que el perjuicio al que se ven enfrentados los derechos fundamentales invocados ha dejado de ser grave, sobre todo porque dejó de ser inminente, a la vez que no requirió de medidas impostergables para conjurar sus consecuencias.

Adicionalmente, de acuerdo con los demás fallos citados en que se analizan circunstancias de hecho similares, la irremediabilidad del perjuicio se ve menguada por la circunstancia de que, en el proceso de liquidación de la EDIS, los trabajadores oficiales desvinculados recibieron la indemnización frente a la imposibilidad de volver a integrarse a la empresa desaparecida¹⁴. Así lo reconoce la Secretaría de Hacienda del Distrito en el memorial de contestación de la demanda al señalar que por razón de la terminación del contrato laboral como consecuencia de la desaparición de la EDIS, los trabajadores adscritos a ella recibieron la correspondiente indemnización de acuerdo con las tablas previstas en la convención colectiva.

Según la jurisprudencia constitucional, la indemnización producto de la desagregación del funcionario de la entidad evita la consumación del perjuicio irremediable en los casos en que aquella ocurre por supresión de la empresa. Sobre este aspecto, la Corte dijo en la pluricitada Sentencia SU-879/00, sobre la liquidación de la Caja Agraria:

"(...)el pago de la anterior indemnización en principio excluye la posibilidad de conceder la presente acción como mecanismo transitorio, por cuanto el posible perjuicio irremediable que hubiera podido irrogar el despido masivo de los trabajadores de la Caja Agraria, a la fecha ha sido remediado mediante el pago de una indemnización cancelada en los términos de la convención colectiva y de las disposiciones legales vigentes en el momento de su reconocimiento. La indemnización por la terminación unilateral del contrato de trabajo, consagrada en el Decreto referido bajo el nombre de bonificación, constituye una reparación anticipada del daño que recibe el trabajador a causa de su despido, y por lo mismo excluye lógicamente la presencia del perjuicio irremediable".

(...)

Acogiendo la doctrina según la cual la reparación de un daño puede darse en forma “restitutoria (devolución del mismo bien o restablecimiento de la situación afectada por la acción dañosa), reparadora (entrega de una suma equivalente al daño causado comprensiva del daño emergente y del lucro cesante) o compensatoria (entrega de una suma o de un bien que no repara el daño en su integridad pero mitiga sus efectos negativos)”¹⁵, tenemos que la bonificación pagada a los ex trabajadores de la Caja Agraria, se ubica dentro de una de estas dos últimas categorías jurídicas de reparación del daño o perjuicio. Por ello, la Corte insiste en que la “reparación del daño” efectuada mediante la indemnización, “remedia” el perjuicio irrogado, por lo cual, aunque resulte obvio y parezca un juego de palabras, el mismo perjuicio ya no puede considerarse “irremediable” (Sentencia SU-879 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) (Subrayas fuera del original)

De las consideraciones esbozadas esta Sala concluye que los demandantes del proceso de la referencia, desvinculados de la EDIS por supresión de la entidad, no enfrentan perjuicio irremediable alguno que haga procedente la acción de tutela, ni siquiera como mecanismo transitorio de defensa.

6. La recomendación del Comité de Libertad Sindical de la OIT

Descartado el primer problema jurídico de esta tutela, la Sala se enfrenta al segundo interrogante, relativo a la procedencia de la acción como mecanismo para hacer efectivas las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo en las que aparentemente se obligaría al Gobierno Nacional a satisfacer las pretensiones de esta demanda.

En efecto, el segundo aspecto que resalta la demanda es que a partir de la recomendación de la OIT en la que el organismo internacional se lamenta sobre la situación de los derechos laborales de los trabajadores de la EDIS, las autoridades públicas nacionales estarían obligadas a adoptar medidas tendentes a reintegrarlos a sus antiguos cargos.

Esta afirmación obliga a la Sala a hacer un doble análisis: en primer lugar, la misma debe establecer si el documento aducido por los demandantes como fuente de su reclamación contiene una recomendación clara y expresa de la que pueda deducirse que el Gobierno Nacional está en el deber de reintegrar a los trabajadores de la EDIS a sus antiguos cargos, o

debe proceder a indemnizarlos por su desvinculación o está obligado a suscribir acuerdos sobre procedimientos de negociación voluntaria relacionados con las condiciones de empleo de los trabajadores, pese a que la empresa a la cual estaban vinculados ya desapareció.

En segundo lugar, de comprobarse que el documento emanado por el Organismo internacional es suficientemente claro respecto de la obligación que pesa sobre el Gobierno en materia de reintegro de trabajadores desvinculados, la Sala deberá determinar si tal documento tiene fuerza vinculante en el orden interno.

7. Contenido del informe N° 330 del Comité de Libertad Sindical de la OIT

El Comité de Libertad Sindical, en su reunión de marzo de 2003, examinó la queja formulada por algunas organizaciones sindicales colombianas en relación con la violación de derechos sindicales y laborales por parte de autoridades nacionales en el marco de procesos de reestructuración del sector público. El caso fue radicado con el número 2151 y presentado ante el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo durante la 286ª reunión, en Ginebra.

El resumen del Comité de Libertad Sindical sobre el contenido de las quejas presentadas por las organizaciones sindicales es el siguiente:

Alegatos: en el presente caso relativo a procesos de reestructuración de más de 30 entidades públicas, las organizaciones querellantes alegan numerosos actos de discriminación antisindical (terminación de la relación laboral de dirigentes sindicales sin la autorización judicial prevista en la legislación, así como de un gran número de afiliados, en particular a través de despidos, planes de retiro «voluntario» y conciliaciones «inducidas»); la falta de consulta con las organizaciones sindicales sobre estos procesos de reestructuración, y la reconstrucción de despedidos bajo la modalidad de prestación de servicios con imposibilidad de afiliarse a sindicatos. En algunos casos, la terminación de la relación laboral se produjo en violación de cláusulas de convenios colectivos vigentes que garantizaban la seguridad en el empleo. Por último, los querellantes alegan otros actos antisindicales en ciertas instituciones públicas: denegación de licencias, despidos y violación al derecho de negociación colectiva. (330º Informe del Comité de Libertad Sindical, GB.286/11, 286ª reunión, pág. 191)

Según el citado informe, las quejas fueron presentadas por la Unión de Servidores Públicos

de los Distritos y Municipios de Colombia (UNES), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Internacional de Servicios Públicos (ISP). Así resume el Comité el contenido de las mismas:

a) despidos masivos de miles de trabajadores, entre los que se cuenta un elevado número de afiliados y dirigentes sindicales (Alcaldía de Bogotá, Secretaría de Obras Públicas del Distrito Capital, Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS), Departamento Administrativo Distrital de Acción Comunal, Secretaría de Educación, Secretaría de Tránsito, Secretaría de Hacienda, Secretaría General, Secretaría de Gobierno, Departamento Administrativo de Medio Ambiente, Departamento Administrativo de Catastro Distrital, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Departamento Administrativo de Servicio Civil, Instituto IDEP, Instituto de Recreación y Deporte (IDRD), Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT), Instituto Distrital para la Protección de la Niñez (IDIPRO), Corporación La Candelaria, Orquesta Filarmónica, Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVIDI), Jardín Botánico, Contraloría Distrital, Concejo de Bogotá, Beneficencia de Cundinamarca, Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital, Secretaría de Obras Públicas, Agricultura y Desarrollo Económico de Cundinamarca, Caja de Previsión Social del Distrito Capital, Hospital San Blas, Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), Trabajadores Oficiales del Departamento del Tolima, Hospital La Victoria III y Hospital Vista Hermosa, Universidad del Valle, Caja de Previsión Social. En algunos casos el querellante da cifras comparativas entre el número total de despedidos y el número de afiliados despedidos, pero sin indicar el número total de afiliados y de trabajadores en la institución de que se trate;

b) en la mayoría de los casos no se procedió a consultar con las organizaciones sindicales antes de iniciar esos procesos de reestructuración;

d) en otros casos, según los querellantes, los mismos contratos colectivos establecían el modo en que dicha reestructuración se llevaría a cabo (Departamento Administrativo de Acción Comunal, Secretaría de Obras Públicas de Cundinamarca, Secretaría de Obras Públicas de Bogotá);

e) las entidades públicas y las empresas privatizadas elaboraron planes de retiro voluntario y procesos de conciliación que, según los querellantes, fueron impuestos a los

trabajadores mediante el ofrecimiento de beneficios y bonificaciones que anularon la voluntad de los mismos o fueron inducidas (CODENSA, EMGESA y Empresa de Energía de Bogotá, Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), Secretaría de Transporte del Tolima (SINTRATOLIMA), Fábrica de Licores del Departamento del Tolima (SINTRABECOLICAS), Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD));

f) contratación de nuevos trabajadores y, en algunos casos de los mismos trabajadores, pero en calidad de prestadores de servicios, lo cual implica según los querellantes que los mismos no pueden afiliarse ni constituir sindicatos;

g) despido de dirigentes sindicales sin haber solicitado en sede judicial el levantamiento del fuero sindical: Instituto de Desarrollo Urbano (SINDISTRITALES y SINTRASISE), Concejo de Bogotá (SINDICONCEJO), y

h) otros actos antisindicales (en la Gobernación de Cundinamarca, despido de los dirigentes de SINTRABENEFICIENCIAS por haber constituido la organización sindical; en la Secretaría de Transporte, denegación de licencias sindicales y posterior despido de los dirigentes de SINTRASISE; en el seno de la Universidad del Valle, violación del derecho de negociación colectiva de SINTRAUNICOL).

Igualmente, el informe da cuenta de la respuesta suministrada por el Gobierno en donde se explica la razón de ser de las medidas adoptadas:

a) los procesos de reestructuración del sector público se llevaron a cabo en virtud de la legislación nacional y de decretos reglamentarios de la misma y/o de decisiones administrativas de la autoridad competente adaptados a cada una de las entidades a reestructurar;

b) no hubo despidos masivos sin justa causa, sino que las reestructuraciones fueron previstas por la ley luego de los estudios técnicos correspondientes que establecían su necesidad; en cada uno de los decretos reglamentarios para cada entidad dictados por la autoridad competente se disponía ya sea de conciliaciones voluntarias individuales o un plan de retiro voluntario o el despido, debiéndose en todos los casos las correspondientes indemnizaciones, además de otros beneficios, tales como la capacitación y una política de reinserción laboral;

c) algunas de dichas reestructuraciones fueron previstas en los convenios colectivos, en los cuales la administración y la organización sindical establecieron la mejor manera de proceder a la reestructuración;

d) los procesos de reestructuración se llevaron adelante bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo, y las diversas acciones de tutela presentadas tanto ante la jurisdicción administrativa como ante la Corte Constitucional, dieron en su gran mayoría la razón a la administración;

e) frente a los alegatos de falta de respeto del fuero sindical de los dirigentes; no obstante, el Gobierno señala que la fecha de creación de varias organizaciones sindicales coincide con la de las decisiones y disposiciones que ordenaron la reestructuración, siendo por lo tanto el objetivo de los fundadores poder invocar el fuero sindical y poder así sustraerse al despido, y

f) en lo que respecta a los alegatos sobre violación del derecho de negociación colectiva en el seno de la Universidad del Valle, con fecha 3 de julio de 2002 se suscribió un acta final de acuerdo.

Tras analizar el contenido de las quejas formuladas por las asociaciones sindicales, en contraste con las explicaciones suministradas por el Gobierno Nacional, el Comité de Libertad Sindical llegó a algunas conclusiones que vale la pena resaltar. En primer lugar, el Comité toma nota de las explicaciones del Gobierno según las cuales “las reestructuraciones se produjeron en virtud de la legislación, después de estudios técnicos que establecían su necesidad, a través de conciliaciones voluntarias individuales, planes de retiro voluntarios o despidos, previéndose las correspondientes indemnizaciones, capacitaciones y una política de reinserción laboral; algunas reestructuraciones estaban previstas en los convenios colectivos; en la gran mayoría de los recursos administrativos o judiciales se dio razón a la administración. Frente a los alegatos de falta de respeto del fuero sindical de dirigentes sindicales en algunos casos, el Gobierno destacó que la fecha de creación de varias organizaciones sindicales coincide con las decisiones y disposiciones ordenando reestructuraciones y que el objetivo de los fundadores era poder invocar el fuero sindical para sustraerse al despido”¹⁶.

Frente a dicho reconocimiento, el Comité advirtió que su competencia se reducía a verificar

si en los procesos de reestructuración de las entidades públicas indicadas se ha atentado contra los derechos sindicales o se ha incurrido en discriminaciones por razón de la pertenencia de los trabajadores a una determinada organización sindical¹⁷. En el caso de las acusaciones radicadas con el número 2151, el Comité comprobó que se trataba de procesos de reestructuración que afectaban tanto a trabajadores sindicalizados como a los que no lo estaban. El Comité aceptó que de la información suministrada no era posible deducir la discriminación denunciada por los sindicatos, pues no había manera de desvirtuar que se tratara de verdaderos procesos de racionalización del gasto público. De todos modos, el Comité puntualizó que los sindicalistas afectados aún contaban con los recursos judiciales necesarios para controvertir las decisiones que consideraban contrarias a sus intereses¹⁸.

Teniendo en cuenta las precisiones hechas, el Comité pidió al Gobierno que investigara si las entidades públicas incurrieron en violación alguna de los derechos sindicales y, si fuera posible, dispusiera los reintegros pertinentes, con el reconocimiento de los salarios dejados de recibir¹⁹. En la misma línea, el Comité lamentó “profundamente que en ciertos casos las autoridades no hayan consultado o intentado llegar a un acuerdo con las organizaciones sindicales”, por lo cual “instó” al Gobierno a que “tome medidas para que en los procesos de reestructuración que se emprendan en el futuro se realicen las debidas consultas con las organizaciones sindicales correspondientes”²⁰.

Finalmente, en el aparte de las recomendaciones –el párrafo 543 del informe–, el Comité invitó al Consejo de Administración de la OIT a que aprobara la siguiente recomendación.

“c) lamentando profundamente que en ciertos casos las autoridades no hayan consultado o intentado llegar a un acuerdo con las organizaciones sindicales, el Comité insta al Gobierno a que tome medidas para que en los procesos de reestructuración que se emprendan en el futuro se realicen las debidas consultas con las organizaciones sindicales correspondientes;...” (Informe 330º del Comité de Libertad Sindical. 286ª reunión del Consejo de Administración. Pág. 196)

Hecho el recuento del documento emitido por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, aprobado por el Consejo de Administración del Organismo en marzo de 2003, esta Sala de Revisión no encuentra expresión alguna de la que pueda inferirse que en el trámite de supresión de la Empresa de Servicios Públicos de Bogotá, llevado a cabo en 1993, el

Gobierno Nacional quebrantó los derechos de los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados y que, por ello, el mismo está obligado a adoptar medida alguna que tienda a reintegrar a los empleados a sus antiguos puestos de trabajo.

Además de que las consideraciones del Comité están destinadas a lamentar la falta de consulta de los sindicatos en los procesos de reestructuración, supuesto distinto al de la supresión de la entidad -como fue el caso de la EDIS-, el contenido del informe es claro en el sentido de instar al Gobierno para que, en el futuro, adopte decisiones más respetuosas de los derechos de los trabajadores.

Del llamado de atención de la OIT por el cual apenas se “insta” al Gobierno para que garantice con mayor rigor los derechos laborales no puede inferirse la imposición de una obligación de reintegro clara y expresa. Tampoco se deduce de aquello una obligación indemnizatoria adicional a la que ya fue satisfecha por el Estado cuando procedió a liquidar la EDIS. Por la misma razón, del documento no emana un deber preciso para el Estado de devolver a los demandantes a los cargos que ocupaban en la administración. El sentido de la expresión “se insta”, coordinado con la preocupación para que en el futuro el Gobierno consulte a los sindicatos en los procesos de reforma de las entidades públicas, describe el deseo del Comité de libertad Sindical de que las reformas por venir tengan en cuenta a las organizaciones laborales, pero no implica la imposición de cargas concretas de efecto retroactivo de cuyo incumplimiento pudiera derivarse una consecuencia jurídica desfavorable para el Estado.

Por todo lo anterior, dado que esta Sala no identifica una clara obligación a cargo del Estado respecto del reintegro de los trabajadores desvinculados de la EDIS, la tutela de la referencia debe ser despachada desfavorablemente; sin que en este caso sea pertinente discutir el tema del carácter obligatorio de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT. En efecto, ya que el debate sobre la fuerza vinculante de las recomendaciones dependía directamente de que la recomendación encarnara una verdadera obligación para el Estado, aquél pierde toda relevancia habiéndose desestimado el último.

En atención a lo dicho, la Sala confirmará las decisiones de tutela adoptadas por los jueces de instancia, pues las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar por esta vía.

DECISION

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

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR la Sentencia de Tutela del 27 de febrero de 2004, dictada por el Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Bogotá, mediante la cual se confirmó la sentencia del 15 de diciembre de 2003, adoptada por el Juzgado 48 Penal Municipal de Bogotá, por la cual se decidió no conceder la protección de tutela de los peticionarios enlistados en el encabezado de esta providencia.

Segundo. Por Secretaria General, LÍBRESE la comunicación prevista por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 “Decreto 1421 de 1993. ARTICULO 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley: 9. Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de

acuerdo con las normas que definan sus características”.

2 Se trata de una demanda de tutela presentada por unos trabajadores del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, quienes solicitaban la aplicación de las referidas sentencias. La sentencia fue proferida por la Sala Quinta de Revisión, con ponencia del Doctor Rodrigo Escobar Gil.

3 Los empleadores en esos casos, contrataron los servicios realizados por los trabajadores con empleados temporales y empresas independientes que no podían gozar de los beneficios del sindicato y su convención colectiva.

4 Sentencia SU-998 de 2000.

5 Sentencia T-436 de 2000.

6 Con relación a la sentencia T-300/2000, estudia la retención indebida por parte del empleador de los descuentos sindicales de sus afiliados, hasta llegar al debilitamiento de la entidad sindical, lo cual no guarda relación directa con el caso en estudio.

7 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

8 M.P. Álvaro Tafur Gálvis

10 M.P. Cristina Pardo Schlesinger

11 “Así las cosas, resulta menester analizar si los demandantes se encuentran en situación inminente de sufrir un perjuicio irremediable, que determine la procedencia de la presente acción”. (Sentencia SU-879 de 2000)

12 Sentencia T-069 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis

13 “Establecida la existencia del otro mecanismo de defensa judicial que lleva a que la tutela sea improcedente, pasará esta Sala de Revisión a examinar si los accionantes se encuentran frente a un perjuicio irremediable que permita a esta Corte conceder el amparo solicitado como mecanismo transitorio”.(Sentencia T-727 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil)

14 “El trabajador perjudicado con la liquidación de una entidad pública o privada, sólo tiene

la opción indemnizatoria, pero no le es dado solicitar un reintegro imposible, pues con ello se desnaturalizaría el objeto de la acción judicial para el cumplimiento de una obligación de hacer a sabiendas de su imposibilidad jurídica y material. Si el empleador ha desaparecido del orden jurídico e institucional conforme lo ordenó la ley, como ocurre en el caso concreto de Puertos de Colombia, el juez procederá a efectuar un análisis con relación a la eventualidad de decretar una indemnización y si estas circunstancias de la liquidación de una empresa estatal ordenada por una norma jurídica, apareja naturalmente la terminación del contrato de trabajo, resulta jurídicamente imposible pretender un reintegro.” (Sentencia T-555 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz)

15 Sentencia C- 531 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

16 Informe 330º del Comité de Libertad Sindical. 286ª reunión del Consejo de Administración. Pág. 194

17 “535. En cuanto al proceso de reestructuración de la administración pública y de los servicios públicos en sí mismos, el Comité debe recordar que sólo le corresponde pronunciarse sobre alegatos de programas y procesos de reestructuración o de racionalización económica, impliquen éstos o no reducciones de personal o transferencias de empresas de servicios del sector público al sector privado, en la medida en que hayan dado lugar a actos de discriminación o de injerencia antisindicales [véase Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, cuarta edición, 1996, párrafo 935]”. (Informe 330º del Comité de Libertad Sindical. 286ª reunión del Consejo de Administración. Pág. 194)

18 “536. En el presente caso, el número de instituciones públicas afectadas por reestructuraciones muestra que se trata de medidas generales, asimismo tales medidas afectaron a sindicalistas pero también al conjunto de los trabajadores. Con las informaciones de que dispone el Comité, no se encuentra en condiciones de determinar si los procesos de reestructuración han tenido exclusivamente objetivos de racionalización o si, al amparo de ellos, se han realizado actos de discriminación antisindical. De la documentación enviada surge, sin embargo, que existen en la legislación recursos judiciales contra las medidas que hayan afectado a sindicalistas. En lo que respecta a los dirigentes sindicales, la organización querellante señala que ciertos dirigentes sindicales han sido despedidos sin el

correspondiente levantamiento judicial del fuero sindical previsto en la legislación. (Informe 330º del Comité de Libertad Sindical. 286ª reunión del Consejo de Administración. Pág. 194)

19 Informe 330º del Comité de Libertad Sindical. 286ª reunión del Consejo de Administración. Párrafo 537

20 Informe 330º del Comité de Libertad Sindical. 286ª reunión del Consejo de Administración. Párrafo 539