

Sentencia T-735/01

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

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Hechos violatorios deben probarse

La protección del derecho a la libertad de asociación sindical por vía de tutela no puede prosperar simple y llanamente por que sí. Como en todo proceso de tutela, las situaciones y hechos presuntamente constitutivos de la vulneración de un determinado derecho fundamental deben aparecer probados. Por vía de ejemplo, en los casos estudiados por la Corte Constitucional en la sentencias citadas por los accionantes, la prosperidad del amparo se apoyo en medios de prueba demostrativos de que los empleadores habían desplegado actos que analizados en conjunto permitían predicar el propósito de quebrantar ese derecho fundamental a la libertad de asociación sindical.

SUPRESION DE CARGOS-Pago de indemnización

Referencia: expedientes Acumulados T-398922 y T-433624. Acciones de tutela promovidas independientemente por Rodrigo Otero Millán y otros, y Myriam Yolanda Aguilar de Bustos y otros, contra el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá, Distrito Capital.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D. C., diez (10) de julio 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 de los fallos adoptados, de una parte, por el Juzgado Treinta y Cuatro Penal Municipal de Bogotá el 3 de noviembre de 2000, respecto de la acción de tutela promovida por Rodrigo Otero Millán y cuarenta personas más contra el Instituto de Desarrollo

Urbano de esta capital; y de otra, por los Juzgados Setenta y Ocho Penal Municipal el 30 de noviembre de 2000 y Cuarenta y Seis Penal del Circuito el 1º de febrero de 2001, en relación con la acción de la misma naturaleza impetrada por Myriam Yolanda Aguilar de Bustos contra la misma entidad distrital.

Mediante auto de 19 de enero de 2001, la Sala de Selección Número Uno de la Corte Constitucional, seleccionó para su revisión la sentencia dictada en el expediente radicado bajo el No. T-398922. A través de auto de 27 de marzo del año en curso, la Sala de Selección No Tres, resolvió seleccionar las sentencias dictadas dentro del expediente T-433624 y acumular el expediente a aquél para que fueran decididos en una misma sentencia.

I. ANTECEDENTES.

1. Información preliminar.

La totalidad de los accionantes, tanto en el expediente T-398922 como en el T-433624, eran trabajadores del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y, con excepción de tres de ellos, pertenecían al sindicato de trabajadores de ese organismo -Sintraidu-. La Junta Directiva del IDU, mediante Resolución 010, de 15 de noviembre de 1996, reorganizó el Instituto, suprimió la Planta de Personal y estableció la “Nueva Planta de Cargos”.

El 19 de octubre de 2000, el señor RODRIGO BOTERO MILLAN y 39 extrabajadores más de la entidad, interpusieron acción de tutela contra el IDU, mediante demanda que ninguno de ellos firmó y que correspondió al Juzgado Treinta y Cuatro Penal Municipal, el cual, mediante fallo de 3 de noviembre de 2000 la declaró improcedente. La sentencia fue notificada al Instituto de Desarrollo Urbano el 7 de noviembre siguiente y en esa misma fecha a “Diana Sánchez”, del sindicato “Sintraidu”, según constancia que aparece en el reverso del último folio del fallo. Como quiera que no fue objeto de impugnación, el expediente fue remitido a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

El 16 de noviembre de 2000, la señora MYRIAM YOLANDA AGUILAR DE BUSTOS y 34 extrabajadores más del Instituto de Desarrollo Urbano, promovieron acción de tutela contra la entidad. La demanda fue repartida al Juzgado Setenta y Ocho Penal Municipal, Despacho que dictó el fallo respectivo el 30 de noviembre siguiente, mediante el cual negó la tutela respecto de los peticionarios MARIA DELFINA NIETO MALDONADO, BLANCA LIGIA MOSQUERA

OSPINA y REINEL PARRA QUINTERO, y decidió amparar el derecho fundamental a la asociación sindical de los restantes accionantes. Notificado el fallo, fue impugnado, a través de apoderado, por el Instituto de Desarrollo Urbano. La Segunda instancia fue conocida por el Juzgado Cuarenta y Seis Penal del Circuito, oficina judicial que mediante sentencia de 1º de febrero de 2001, resolvió revocar el fallo de primer grado en cuanto a la concesión del amparo y en su lugar lo negó.

La revisión de los expedientes pone de presente que las dos demandas de tutela ostentan igual contenido en cuanto a los hechos motivo de la acción y el derecho fundamental presuntamente vulnerado. Se aportaron pruebas de igual naturaleza y contenido y la entidad accionada, por tales razones, respondió a las demandas en idéntica forma.

2. Las demandas.

Los accionantes refirieron que la Junta Directiva del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, mediante la Resolución No. 010, de 15 de noviembre de 1996, suprimió todos los cargos de la Planta de Personal sin soporte alguno o justificación de fondo dentro de los criterios de discrecionalidad, sino porque “se le dio la gana”, con lo cual generó un despido masivo de todos ellos, atentando de ese modo contra la libertad de asociación sindical, pues la supresión de cargos vulneró económicamente al Sindicato de Trabajadores del Instituto “Sintraidu”, pues su soporte económico eran los descuentos que se les hacían para su mantenimiento en su condición de sindicalizados, quedando reducido “a su mínima expresión”.

Pusieron de presente que la Corte Constitucional en Sentencias T-300 y T-436 de 2000 protegió el derecho a la libertad de asociación sindical. Acuden, en consecuencia, a la acción de tutela, para que:

“De acuerdo a los hechos expuestos concedernos a cada uno de los suscritos accionantes el derecho de asociación sindical contemplado en el artículo 39 de la Carta Política y a los convenios 87 artículo 11 descrito en los hechos y aprobado mediante ley 26 de 1976 y convenido 98 artículo 1 aprobado por la ley 27 de 1976 de la Organización Internacional del Trabajo.”

Los extrabajadores que formularon la acción tramitada en primera instancia por el Juzgado

Setenta y Ocho Penal Municipal, acompañaron a su demanda copias de comunicaciones mediante las cuales se les informó de su despido y certificaciones acerca de su condición de sindicalizados para ese momento. Como quiera que en la demanda a cargo del Juzgado Treinta y Cuatro Penal Municipal los peticionarios no anexaron prueba demostrativa de su condición de sindicalizados, la Juez oficiosamente solicitó a Sintraidu información al respecto sin que obtuviera respuesta alguna.

3. Intervención del Instituto de Desarrollo Urbano.

El Director Técnico Legal del Instituto de Desarrollo Urbano, en su condición de representante legal de esa entidad, se pronunció sobre las tutelas impetradas de la siguiente manera:

La Junta Directiva del IDU, basada en lo dispuesto en el artículo 55 del Decreto Ley 1412 de 1993, en el artículo 16m numeral 9º del Acuerdo 19 de 1972 y con miras a la ejecución de los planes y programas y el cumplimiento de su misión institucional en el Distrito Capital, mediante Resolución 010 de 15 de noviembre de 1996, reorganizó la entidad, suprimió la Planta de Personal y estableció una Nueva Planta de Cargos.

Ese acto administrativo fue expedido con base en un estudio técnico, jurídico y administrativo, el cual evidenció un bajo nivel de gestión que se explicó en buena medida por el insuficiente grado de profesionalización, competencia y responsabilidad, así como la carencia de áreas estratégicas para una administración organizada y coherente de la gestión institucional, por lo cual, frente al reto que debía asumir el IDU en cuanto al mejoramiento de la productividad urbana, el espacio público y la legitimidad institucional previstos en el planta de desarrollo del Distrito Capital de la época, exigiría a la entidad mejorar significativamente el nivel profesional de su planta de cargos y fortalecer su estructural organizacional y tecnológica, para garantizar el mejoramiento de la capacidad técnica en la realización de todos los proyectos de su competencia.

Así, se elaboró un proyecto de planta de personal en el cual se disminuía en un 18.33% el nivel directivo, ajustándose la remuneración a ese nivel. Se fortaleció el grupo de profesionales universitarios y especializados aumentando su número en 45 funcionarios, y se disminuyó el grupo de técnicos y de auxiliares administrativos.

En ese estudio técnico no aparece mención alguna en relación con cuántos y quienes de los

servidores se encontraban afiliados al Sindicato de Trabajadores del IDU, y menos cuando al crearse la nueva planta de cargos la mayoría de empleados incorporados pertenecían al sindicato. Por ello, la afirmación de que el único propósito de la Junta Directiva al expedir el acto administrativo cuestionado era el de vulnerar económicamente al sindicato, está alejada de la realidad, según el siguiente cuadro comparativo de la situación del sindicato antes y después de la expedición de la Resolución 010 de 15 de noviembre de 1996:

SITUACIÓN ANTES DE LA RESOLUCIÓN

CIFRAS

SITUACIÓN DESPUÉS DE LA RESOLUCIÓN

CIFRAS

Total empleos de planta

501

Total empleos de planta

388

Número de afiliados al sindicato

314

Número de afiliados al sindicato

199

Porcentaje de afiliados

62%

Porcentaje de afiliados

51%

En consecuencia, la reorganización administrativa produjo un impacto mínimo en el número de afiliados al sindicato, porque el 51% de los funcionarios que se encontraban sindicalizados fueron incorporados a la nueva planta de cargos del Instituto, sin que se pueda sostener que el sindicato quedó reducido a su mínima expresión, ni mucho menos que sus finanzas se hubieran afectado con dicha determinación.

Consideró el Director de la entidad accionada que no era posible hacer analogía entre los hechos particulares y concretos motivo de la acción de tutela y la sentencias invocadas por los actores, si se tiene en cuenta que en este caso la decisión cubrió en forma indiscriminada a funcionarios afiliados y no afiliados al sindicato, toda vez que 41 de ellos (25%) no pertenecían al mismo; no se vulneró el derecho de libre asociación, sino que por el contrario el sindicato continuó existiendo con un número de afiliados muy superior al mínimo exigido por la ley y, además, se le permitió y garantizó su funcionamiento y ha contado con la activa colaboración de la entidad en todos los menesteres propios de la organización sindical.

De otra parte, los accionantes contaban con otro medio de defensa judicial para reclamar la protección del derecho, como hubiera sido el agotamiento de la vía gubernativa y la formulación de las demandas pertinentes ante la jurisdicción contencioso administrativa, es decir, que no se acudió al mecanismo jurídico adecuado, ya que la acción de tutela no es idónea para obtener la declaración del derecho cuya garantía se pretende hacer respetar. Han transcurrido cuatro años desde la fecha en que se expidió la Resolución 010, y si se recurrió a la tutela fue bajo la errónea apreciación de que los trabajadores oficiales de la Secretaría de obras Públicas habían obtenido un pronunciamiento favorable en primera instancia, cuando en realidad las circunstancias que rodearon los procesos de reestructuración de aquella entidad y en el IDU fueron totalmente disímiles, pues aquéllos eran trabajadores oficiales y éstos públicos.

Concluyó que el cuestionamiento de la motivación falsa o verdadera de un acto administrativo es asunto que compete a la jurisdicción contencioso administrativa, la cual se ha pronunciado en más de 80 casos que involucraron al personal cuyos cargos fueron suprimidos en 1996.

El representante legal de la entidad accionada anexó a su escrito copia del estudio de

reestructuración por el anunciado (Folios 64 a 79, cuaderno de única instancia, Juzgado Treinta y Cuatro Penal Municipal).

II. LAS DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION.

1. Expediente T-398922.

1.1. Única Instancia.

El Juzgado Treinta y Cuatro Penal Municipal, en fallo de 3 de noviembre de 2000, resolvió declarar improcedente la acción de tutela impetrada por RODRIGO OTERO MILLAN y otros, por las razones que a continuación se resumen:

En cuanto a la legitimación por activa, reseñó que de acuerdo con la Sentencia T-330 de 17 de julio de 1997 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), en tratándose de intereses que están radicados en cabeza de la organización sindical, no pueden ser los trabajadores afiliados al mismo, individualmente considerados, instaurar una acción que pretenda obtener la protección de derechos de naturaleza colectiva, pues faltaría la legitimación en causa para actuar. Por ello, según la juez, no le es dado al juez de tutela emprender gestión tendiente a verificar la transgresión del derecho fundamental de la libre asociación sindical cuando ésta sea impetrada por sus asociados en forma independiente y converja sobre intereses ligados al sindicato mismo.

Según lo informó la entidad accionada, el sindicato de trabajadores de IDU existe y sigue operando y de acuerdo con el cuadro comparativo contenido en el informe, se descarta toda posibilidad de violación al derecho de libertad de asociación sindical que reclaman los accionante, aunque se haya reducido el número de afiliados.

Los accionantes puede acudir a la justicia ordinaria, por la vía ordinaria laboral, para la reclamación de sus derechos. La acción de tutela es subsidiaria y excepcional y sólo procede cuando quien la impetra no tenga a su disposición otro medio de defensa, o cuando existiendo sea necesario decretar el amparo en forma transitoria para evitar perjuicio irremediable debidamente acreditado. En el presente caso, de las pruebas aportadas por los accionantes no se puede predicar la existencia de perjuicio de tal naturaleza. El personal despedido fue debidamente indemnizado.

La vulneración del derecho de asociación sindical es una conducta que puede ser impugnada ante la jurisdicción laboral, a través del procedimiento ordinario establecido en los artículos 2 y 50 del Código Procesal del Trabajo.

Es extraño que los accionantes hayan interpuesto la acción de tutela “para salvaguardar posibles violaciones a los derechos fundamentales” cuando han pasado 4 años desde la ocurrencia de los hechos. La acción no puede convertirse en una tercera instancia, pues su función no es la de “disculpar” las falencias de quienes acuden a ella, buscando descalificar las actuaciones y decisiones de las autoridades públicas (folios 79 a 88).

2. Expediente T-433624.

2.1. Primera instancia.

El Juzgado Setenta y Ocho Penal Penal Municipal, en sentencia de 30 de noviembre de 2000, resolvió:

Negar la tutela impetrada por los accionantes MARIA DELFINA NIETO MALDONADO, BLANCA LIGIA MOSQUERA y REINEL PARRA QUINTERO, por cuanto en el expediente se demostró que no pertenecían al sindicato de trabajadores cuando fueron despedidos y, por ende, mal podían reclamar que se les respetara el derecho a continuar haciendo parte del mismo, pues el derecho de asociación sindical lo tienen quienes pretendan constituir un sindicato o aspiren a continuar siendo parte de él. En cuanto a los demás derechos derivados de la relación laboral, podían reclamar su protección ante la jurisdicción ordinaria.

Respecto de los demás peticionarios, decidió amparar el derecho constitucional fundamental “a la asociación sindical”, por lo cual ordenó el representante legal del Instituto de Desarrollo Urbano, o a quien hiciera sus veces, que dentro del término de 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, reintegrara a cargos de igual o superior categoría a los trabajadores a los que se les concedía la tutela, sin solución de continuidad y con derecho a capacitación.

Para adoptar esa determinación, el Juzgado reseñó que la entidad demandada certificó que todos los accionantes, para el momento de su despido, pertenecían a Sintraidu. Que si bien el

IDU arguyó que los despidos obedecieron a que los funcionarios no reunían los requisitos previstos para los nuevos cargos, la coincidencia casi absoluta de que los despidos pertenecían al sindicato, permitía inferir que éste fue el criterio que determinó su desvinculación de la entidad, debiendo tomarse en cuenta que el propio representante de IDU en su informe reconoció que “el número de miembros del sindicato disminuyó de 314 a 199, y en términos de porcentaje de empleados, del 62% al 51%, lo cual quiere decir que sí hubo una afectación significativa al sindicato como asociación y deja ver que fue una medida con tal propósito”.

Además, si se comparaban el número de empleados despedidos y los cargos que tenían, con la clase y número de cargos establecidos en la nueva planta de personal, no se apreciaba, por lo menos claramente, que los empleados despedidos no hubieran sido reincorporados, lo cual llevaba a colegir que se tenía el ánimo de afectar la organización sindical y/o derechos adquiridos por los trabajadores.

Suponiendo que fuera real la razón del despido expuesta en el informe de la entidad accionada (los empleados no reunían los requisitos para los nuevos empleos), se advertía que ésta no era válida, porque en ese caso lo que se imponía para el IDU era capacitar al personal al nivel exigido por las nuevas políticas y/o convocar a concurso de méritos, como los disponen los artículos 54 y 125 de la Constitución Nacional y el artículo 10 de la Convención Colectiva, procedimiento éste avalado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-998 de 2000.

Si bien el IDU argumentaba la necesidad de reestructurar la planta de personal para ponerla acorde con las exigencias del plan de desarrollo del Distrito Capital, se debía entender que la persona humana es el máximo valor en la escala axiológica de la Constitución, y por ende nada puede justificar la lesión de derechos fundamentales, y, además, de acuerdo con los artículos 2º y 5º ibídem, la persona humana es la razón de ser de las instituciones y que los derechos fundamentales, que son inherentes a su dignidad, tienen un carácter prevalente sobre cualquier otra aspiración, de modo que si hay necesidad de reestructurar las instituciones, hay que tener cuidado con los derechos fundamentales de las personas, pues éstos no pueden ser desconocidos so pretexto de implantar unas nuevas políticas tendientes a mejorar aspectos técnicos, por lo técnico en sí, sin consideración del máximo valor que es la persona humana.

Para terminar, el a quo trajo a colación apartes de la Sentencia T-436 y destacó que en la SU-998 de 2000 la Corte advirtió con absoluta claridad que el hecho de que no todos los trabajadores despedidos no fueran sindicalizados, en nada afectaba la protección constitucional del derecho de asociación. Finalmente, el Juzgado reseñó que no existía otro medio de defensa judicial pues en el proceso ordinario laboral el Juez no tendría como apreciar o valorar si el derecho de asociación sindical reclamado por los afiliados masivamente despedidos fue o no materia de atropello por la empresa (Sentencia T-436 de 2000) (Fls. 339 a 346, cuaderno del Juzgado de primera instancia).

2.2. Impugnación.

El Instituto de Desarrollo Urbano, por intermedio de apoderada, impugnó el fallo. Los argumentos expuestos en el memorial sustentatorio de la impugnación, fueron básicamente los mismos que se consignaron en el escrito por medio del cual el representante legal de la entidad respondió a la demanda (II, numeral 3). A tal exposición se agregó el siguiente planteamiento:

El Concejo de Bogotá, Distrito Capital, en 1987, contrariando normas superiores, expidió los Acuerdos 6 y 21 mediante los cuales autorizó a entidades distritales para celebrar convenciones colectivas y de trabajo, lo cual dio lugar a que el IDU celebrara convenciones colectivas de trabajo y reconociera la calidad de trabajadores oficiales a sus servidores, pero el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró nulos tales Acuerdos mediante Sentencia de 12 de febrero de 1993. La Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional ratificaron esa circunstancia al indicar que desde la expedición de los Decretos 3115 de 1968 y 1848, la calidad de empleado público o trabajador oficial no la da la forma de vinculación del empleado con la administración pública, ya sea mediante contrato de trabajo, resolución, decreto y posesión, como quiera que lo que se debe analizar es la naturaleza del ente estatal y la actividad desarrollada por los accionantes, ya que el artículo 5º del Decreto 3115 de 1968 así lo prescribe. De manera que, el IDU no estaba, ni está en la capacidad de reglamentar “qué actividades se tendrán en calidad de trabajadores oficiales y cuáles como empleados públicos puesto que usurparía la función legislativa”, que no le ha sido dada por la Constitución ni por la ley, ni mucho menos para reglamentar dichas actividades mediante convenciones o pactos colectivos. Por ello, debe precisarse que el IDU suscribió la última convención colectiva de trabajo con el Sindicato para la vigencia del 1º de enero de 1992 a

31 de diciembre de 1993 (Folios 355 a 374, cuaderno de primera instancia).

2.3. Segunda Instancia.

Mediante sentencia de 1º de febrero de 2000, el Juzgado Cuarenta y Seis Penal del Circuito de Bogotá, revocó los “numerales” (sic) segundo, tercero y cuarto del fallo impugnado, y en su lugar negó la tutela impetrada por MYRIAM YOLANDA AGUILAR DE BUSTOS y los restantes accionantes. Fundamento su decisión como sigue:

Dentro del estudio y los conceptos elaborados para la reestructuración de la entidad accionada, se invocaron las normas que dieron lugar a la Resolución 010 de 15 de noviembre de 1996, las cuales se encontraban vigentes para el momento de su aplicación pues no mediaba pronunciamiento jurisdiccional que impidiera su aplicación y, contrario a lo apreciado por el a quo, la culminación del proceso organizacional no fue la consecuencia directa del menoscabo del sindicato, porque del instituto fue desvinculado personal sindicalizado y no sindicalizado. Tampoco se trató de un actuar oculto y desconocido para los trabajadores para que fueran sorprendidos con las determinaciones que se tomaron.

No podía pasarse inadvertido que personal integrante del sindicato continuó vinculado laboralmente al IDU, al punto de que éste prosiguió con sus tareas sin verse afectado para su existencia legal, de modo que no era posible afirmar, porque no estaba probado, que lo intentado por el IDU fue precisamente acabar con el sindicato, lo cual se deducía del cuadro comparativo inserto en la respuesta dada por la entidad accionada a la demanda.

Se debía destacar que no constaba en el proceso que la propia organización sindical no hubiera dado a conocer o denunciado el acto perturbador del empleador, enfocado a reprimir su existencia.

Para poder sostener que efectivamente se ha vulnerado el derecho de asociación sindical, se requiere de la ejecución de actos eminentemente perturbadores, que lleven a los trabajadores a separarse o inhibirse de pertenecer a la organización sindical y fue en ese sentido en que la Corte Constitucional sustentó los fallos citados por los accionantes, y en este caso concreto la situación de éstos no debe asimilarse a lo allí planteado, porque no son de un mismo o similar origen las situaciones fácticas, porque la desvinculación laboral se produjo por la reestructuración de la entidad para un mejor desarrollo funcional y no para

acabar o debilitar la organización sindical.

Los actos emitidos y ejecutados para la desvinculación de los trabajadores accionantes, de haberse expedido ilegalmente y causado perjuicio, eran susceptibles de reclamación mediante los procesos ordinarios, sin que estuviera permitido al juez de tutela usurpar competencias para ordenar el reintegro de trabajadores (Sentencia T-729 de 26 de noviembre de 1998, M. P. Hernando Herrera Vergara).

No se encuentra acreditada la existencia de un perjuicio irremediable, porque no obstante que los accionantes fueron desvinculados de sus cargos, el IDU les reconoció y pago indemnización, siendo otra la jurisdicción la que defina si en esos casos es procedente la indemnización o el reintegro y pago de salarios dejados de percibir.

De la actuación emerge de manera clara y diáfana que por el Instituto de Desarrollo urbano no se ejecutó ningún acto vulnerador del derecho fundamental que se reclama, pues su proceder se limitó a cumplir con disposiciones de orden legal, conocidas por los trabajadores, los cuales contaron con la oportunidad suficiente para ejecutar las reclamaciones pertinentes y no porque ahora se haya producido un fallo de la Corte Constitucional se pretenda acudir a él para adecuarlo a situaciones distintas y equivocadamente aplicarlo como en efecto ocurrió (Folios 142 a 150, cuaderno de segunda instancia, Juzgado 46 Penal del Circuito).

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 los fallos cuyo contenido se acaba de reseñar.

2. La materia. Reiteración de Jurisprudencia.

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte ya ha tenido la oportunidad de examinar y pronunciarse sobre casos como los tratados en las sentencias objeto de revisión, relacionados con la doctrina constitucional acerca de la procedencia de la acción de tutela como mecanismo idóneo y eficaz para proteger el derecho fundamental de la libertad de asociación sindical consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política.

Como en otra oportunidad lo advirtió esta Sala de Revisión, 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.

Esa doctrina constitucional sobre la materia, se puede sintetizar por la Sala básicamente en que:

1. La acción de tutela es procedente como mecanismo excepcional para la protección del derecho fundamental a la libertad de asociación sindical contemplado en el artículo 39 superior, por cuanto en el proceso ordinario laboral el juez no estaría en condiciones de dilucidar si a causa del carácter masivo del despido, fue violado ese derecho de asociación sindical, y menos podrá verificar si el derecho fundamental del Sindicato en sí mismo, como organización, se ve vulnerado cuando una misma empresa termina simultáneamente el vínculo laboral de varios o numerosos trabajadores que pertenezcan a la organización sindical.
2. Cualquier empleador puede dar por terminado de modo unilateral el contrato de trabajo, inclusive sin justa causa, indemnizando al empleado, sin que, en todo caso, desconozca claros y perentorios mandatos de la Constitución y sacrifique 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.
3. La decisión que puede adoptar el juez constitucional de tutela frente a la vulneración del derecho y para conseguir su protección, se circunscribe a ordenar el reintegro y le corresponderá a los jueces de la justicia ordinaria competente determinar el de pago prestación, salario, indemnización o compensación que pueda corresponder al actor, pues

ello escapa al ámbito propio de la reparación constitucional.

En la Sentencia SU-998, de 2 de agosto de 2000, la Sala Plena de la Corte 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 tecnológica 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.

Inicialmente resulta conveniente reseñar que llamó la atención de los jueces de instancia que los actores hubieran formulado la solicitud de amparo cuando habían transcurrido cuatro años desde la fecha en que dictó la Resolución que originó la supresión de los cargos que ocupaban en el Instituto de Desarrollo urbano. De otra parte, es evidente, a juzgar por el contenido de las demandas, que los accionantes acudieron a la tutela porque la Corte Constitucional la concedió respecto del derecho fundamental de asociación sindical en casos similares. Finalmente, en este caso objeto de revisión, las acciones se interpusieron contra el Instituto de Desarrollo Urbano, entidad descentralizada del orden distrital, creada por el Acuerdo 19 de 1972, que cumple funciones tales como la contratación de obras públicas y todas aquellas relativas al desarrollo vial y utilización del espacio público urbano. Por consiguiente, según lo afirmó su representante legal, los servidores del organismo tienen la calidad de empleados públicos de carrera, regida para la época de los hechos por la Ley 27 de 1992 y sus decretos reglamentarios.

Es cierto que se interpusieron las acciones de tutela después de cuatro años de ocurridos los hechos, a no dudarlo con ocasión de pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el derecho de asociación y libertad sindical. En este caso, esa situación resulta irrelevante, porque, como ya lo ha precisado la Corte¹, la acción de tutela se puede interponer en cualquier tiempo y sería inconstitucional pretender darle un 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. Se agregó en dicha sentencia que la relevancia del tiempo en el cual se interpone la acción de tutela es muy clara en algunos casos, como cuando existe un hecho superado, o cuando 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. Se precisó que tomando en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros.

De conformidad con esos criterios precedentes de la Corte Constitucional, las acciones promovidas por los hoy extrabajadores del Instituto de Desarrollo Urbano que se encontraban afiliados a Sintraidu, no podría rechazarse por no haberse formulado en forma oportuna, pues el caso no se ajusta a la hipótesis contemplada en otros eventos acerca de la posible afectación de derechos de terceros, obviamente por sustracción de materia, ya que se trató de supresión de empleos en una entidad pública.

De otra parte, consecuente con la doctrina constitucional inicialmente citada y que justamente sirvió de apoyo a los interesados para accionar, no resulta jurídicamente admisible negar el amparo sobre la base de que los accionantes cuentan con otro medio de defensa judicial, puesto que las acciones ordinarias no servirían para proteger el derecho fundamental a la libertad de asociación sindical.

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 de Desarrollo Urbano mediante la Resolución 010, de 15 de noviembre de 1996.

Acerca de la supresión de cargos en la administración, es pertinente citar algunas de las consideraciones de la Corte Constitucional consignadas 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. (...)” 2

” 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.” 3 (Subraya y destaca la Sala Novena de Revisión).

” 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.” 4

” 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.” 5

” 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 caso en estudio, aparece demostrado en la actuación que la Junta Directiva el Instituto de Desarrollo Urbano, lo reorganizó, suprimió la Planta de Personal y estableció una “Nueva Planta de Cargos”, por lo cual, en virtud de la supresión de cargos, a todos y cada uno de los accionantes les comunicó ese hecho y les informó que por ser empleados inscritos en el escalafón o desempeñar un cargo de carrera que fue suprimido, les asistía el derecho de

percibir la indemnización 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 de su empleo, en un 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 la supresión 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 Organó o Entidad del Estado; o

“4. Ser nombrado en el órgano en la entidad en la cual se 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.

“PARÁGRAFO: 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 ninguno de los dos expedientes tramitados se dio importancia alguna a las opciones por las que pudieron haberse decidido los ahora accionantes. No obstante, el Juzgado 34 Penal Municipal escuchó en declaración al señor CARLOS JULIO LEON MORENO, quien expresó que en razón de su despido le pagaron la suma de \$3.500.000,00 por concepto de la indemnización a que tenía derecho. Tampoco se tuvo en cuenta cuántos y quiénes de los peticionarios entablaron acciones ordinarias laborales.

Hechas todas y cada unas de las precisiones anteriores, la Sala Novena de Revisión puntualiza en este caso que ocupa ahora su atención que la protección del derecho a la libertad de asociación sindical por vía de tutela no puede prosperar simple y llanamente por

que sí. Como en todo proceso de tutela, las situaciones y hechos presuntamente constitutivos de la vulneración de un determinado derecho fundamental deben aparecer probados. Por vía de ejemplo, en los casos estudiados por la Corte Constitucional en la sentencias citadas por los accionantes, la prosperidad del amparo se apoyo en medios de prueba demostrativos de que los empleadores habían desplegado actos que analizados en conjunto permitían predicar el propósito de quebrantar ese derecho fundamental a la libertad de asociación sindical.

En los dos casos aquí revisados, los accionantes se limitaron a afirmar en las demandas que la Junta Directiva del ente accionado suprimió los cargos “sin ningún soporte o justificación de fondo dentro de los criterios de discrecionalidad, sino porque se le dio la gana a la Junta Directiva”. Es decir, sustentaron la vulneración del derecho a la libertad de asociación sindical en su personalísimo criterio sobre la decisión adoptada por la administración.

En sentido contrario y como era apenas de esperarse, el representante legal del Instituto de Desarrollo Urbano, al responder las demandas, puso de presente todas y cada una de las disposiciones que sirvieron de soporte para la determinación adoptada, y explicó con suficiencia y claridad las razones por las cuales se suprimieron los cargos, todo ello sin consideración alguna acerca de si la persona que ocupaba determinado cargo pertenecía o no a Sintraidu.

Respecto de tales explicaciones, las que dicho sea de paso no fueron controvertidas, para la Sala resulta de particular relevancia que antes de la reestructuración, la planta estaba conformada por 501 empleos y luego quedó compuesta por 388, es decir, se suprimieron 113 cargos, lo que evidentemente demuestra el propósito de hacer más efectiva la gestión de la entidad y racionalizar el gasto por servicios de personal. De acuerdo con el cuadro comparativo elaborado por el funcionario distrital, la supresión de esos 113 cargos significó apenas una disminución de 11% en el número de afiliados al Sindicato, de modo que, atendiendo ese porcentaje, mal podría decirse que se afectó el funcionamiento de la organización sindical y mucho menos que el propósito de la reestructuración fue con el exclusivo fin de diezmarlo considerablemente o poner en peligro su existencia. En la actuación no obra la más mínima prueba que apunte a demostrar que Sintraidu se resquebrajó o estuvo a punto de desaparecer. Por el contrario, si la Planta de Personal de la entidad quedó conformada finalmente por 388 cargos y del total de empleados 199 eran

sindicalizados, es decir, más de la mitad del personal, a no dudarle que la organización sindical conservó todo su vigor.

A juicio de esta Sala de Revisión, tratándose del fenómeno de la supresión de cargos por la reestructuración de cualquier entidad estatal, hecha desde luego dentro del marco de la ley y con el fin de optimizar el servicio que preste y la racionalización de gastos por el servicio de personal, no es una circunstancia que por sí sola sirva para predicar que se quebrantó el derecho a la libertad de asociación sindical sobre la base de que un número determinado de cargos que se suprimieron eran ocupados por personal sindicalizado. De pensarse lo contrario, la reestructuración sería un imposible fáctico y jurídico en muchas de las entidades estatales.

Tampoco obra en el expediente medio de prueba alguno que permita colegir que justamente se suprimieron los cargos de los cuales eran titulares los aquí accionantes por el hecho de ser miembros del Sindicato de Trabajadores del Idu, 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.

Súmese a todo lo anterior que los accionantes escogieron libremente la opción de la indemnización y, al parecer, muchos de ellos no acudieron a la acción ordinaria para hacer valer sus derechos presuntamente conculcados. La entidad accionada, además, cumplió con las disposiciones legales relacionadas con el pago de la indemnización que a cada uno de los titulares de los cargos suprimidos le correspondía.

Por todo lo anterior, sin duda fue apresurada la decisión adoptada por el Juzgado Setenta y Ocho Penal Municipal al conceder el amparo solicitado, pues no apreció y valoró en debida forma las explicaciones suministradas por el ente accionado, soportada en prueba documental suficiente. Igualmente, es cierto que el artículo 54 de la Carta dispone que es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes la requieran, como también lo es que el artículo 125 ibídem contempla que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y que los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley serán nombrados por concurso público. Empero, esas disposiciones constitucionales, no se pueden

inexorablemente oponer a que el Estado adopte la determinación de suprimir cargos, pues como se señaló por la Corte en el fallo de constitucionalidad ya citado (C-370 de 1999), esa supresión se puede dar por causas tales como la fusión o liquidación de la entidad pública, su reestructuración, la modificación de la planta de personal, la reclasificación de los empleos, y todo ello por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, controlar el gasto, 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, todo lo cual se aprecia en lo relacionado con el Instituto de Desarrollo Urbano, tal y como detenidamente lo explicó su representante legal a los jueces.

En conclusión, 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 por el ente accionado, circunscrito al establecimiento de una nueva planta de personal determinada con base en sus facultades legales por la Junta Directiva y notificar a cada uno de los afectados con la supresión de los cargos 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 que apunte a señalar que la supresión de los cargos se hizo con el exclusivo propósito de debilitar o eliminarla la organización sindical, no permite afirmar que se consolidó la violación del derecho fundamental invocado.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala confirmará las sentencias de primera y segunda instancia, respectivamente, materia de revisión que negaron las tutelas impetradas.

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 las sentencias dictadas por el Juzgado Treinta y Cuatro Penal Municipal de Bogotá el 3 de noviembre de 2000, respecto de la acción de tutela promovida por Rodrigo

Otero Millán y cuarenta personas más contra el Instituto de Desarrollo Urbano de esta capital; y por el Juzgado Cuarenta y Seis Penal del Circuito el 1º de febrero de 2001, que revocó la de primera instancia adoptada por el Juzgado Setenta y ocho Penal Municipal el 30 de noviembre de 2000, en relación con la acción de la misma naturaleza impetrada por Myriam Yolanda Aguilar de Bustos y 34 personas más contra la misma entidad distrital, en tanto denegaron el amparo solicitado, por no aparecer probado en los expedientes la vulneración del derecho fundamental de libertad de asociación sindical.

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

1 Sentencia Unificada 961, de 1º de diciembre de 1999. M P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 ibidem

3 Sent. C-527/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero

4 Sent. C-613/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero

5 Sent. C-479/92 M.M.P.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, reiterada en C-104/94, C-527/94, C-96/95, C-522/95, entre otras.