COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/512/01

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/512/01
Expediente	—
Fecha	2001-05-17
Sala	Sala Séptima de Revisión
Magistrado ponente	Dr EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho De Asociacion Sindical
- Administracion Publica
- Estructura De La Administracion Nacional
- /Administracion Publica
- Derecho Al Trabajo En Condiciones Dignas Y Justas
- Proceso De Reestructuracion

Resumen del caso (según la propia sentencia)

De reestructuración pueden tener intensidades distintas. Así, pueden limitarse a una simple reordenación de las funciones internas de una entidad pública o llegar al extremo de suprimir total o parcialmente algunas de las funciones.

Texto completo

T-512-01 Sentencia T-512/01 Sentencia T-512/01 DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL -Desconocimiento por despido colectivo de trabajadores ADMINISTRACION PUBLICA -Fundamentos del proceso de reestructuración ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL -No es intangible /ADMINISTRACION PUBLICA -Reestructuración DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS -Protección ante privatización o reestructuración de entidades PROCESO DE REESTRUCTURACION -Alcance Los procesos de reestructuración pueden tener intensidades distintas. Así, pueden limitarse a una simple reordenación de las funciones internas de una entidad pública o llegar al extremo de suprimir total o parcialmente algunas de las funciones.

Las decisiones en esta materia tienen efectos diversos frente a los trabajadores y, por consiguiente, sobre los sindicatos a los cuales están afiliados. Como regla general, los procesos de reestructuración deben procurar garantizar la estabilidad de los trabajadores. Así, se considera que, de ser posible, debe procurarse mecanismos que aseguren la reubicación de los trabajadores dentro de la entidad. Cuando ello no es posible, procede la indemnización.

CARGO DE CARRERA ADMINISTRATIVA -Causales de supresión 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.

PROCESO DE REESTRUCTURACION -No vulnera el derecho de asociación sindical Dado que los procesos de reestructuración suponen, entre las muchas opciones, la posibilidad de suprimir cargos y, por ende, despedir personal, resulta natural a tales procesos la afectación de los sindicatos, pues su fortaleza -y, claro está, su existencia- dependen del número de trabajadores afiliados. Ello lleva a una pregunta ineludible. ¿violan los procesos de reestructuración el derecho de asociación sindical? La respuesta ha de ser negativa. Es posible que el proceso de reestructuración lleve a la disolución del sindicato, por reducción del número de afiliados.

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL -Despidos colectivos por reestructuración /DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL -No vulneración por despidos colectivos El precedente de la Corte en materia de despidos y violación del derecho de asociación sindical manda que se proteja el derecho de asociación sindical cuando los despidos, aún dentro de procesos de reestructuración, se han realizado con el objetivo o como consecuencia de actividades antisindicales. Es decir, si tal propósito no se descubre, no existe violación al derecho de asociación sindical. En el presente caso, tal como lo anotaron los jueces de instancia, el despido de los trabajadores demandantes se hizo luego de un proceso de concertación, que concluyó en la inclusión dentro de la convención colectiva de una cláusula que regulaba la manera, época y condiciones para realizar el despido de los trabajadores, cuyos cargos, cabe señalar, desaparecieron como consecuencia de la reestructuración.

Los demandantes nunca alegaron o aportaron pruebas en el sentido de que el objetivo hubiese sido perseguir al sindicato o que la entidad hubiese contratado las labores ejercidas por ellos, con terceros o que se hubieren incorporado trabajadores para los mismos efectos.

Referencia: expediente T-413921 Acción de tutela instaurada por Vicente Caicedo y otros contra el Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito Capital.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Bogotá, D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil uno (2001). La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Gálvis y Clara Inés Várgas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA dentro del proceso de revisión de los fallos adoptados por Juez 72 Penal Municipal de Bogotá y Juez Cuarto Penal del Circuito de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Vicente Caicedo y otros contra el Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito Capital.

I. ANTECEDENTES Hechos 1. Mediante Decreto del 21 de noviembre de 1995, la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá reestructuró el Departamento Administrativo de Acción Comunal. Como consecuencia de dicha reestructuración, la entidad únicamente se encargaría de las siguientes funciones:

“1. Capacitar, orientar y actualizar a las personas, familias, comunidades y grupos de interés organizados de los barrios y veredas en los procesos de autogestión para el desarrollo social, económico y físico.

2. Participar en la formulación de los planes y programas de desarrollo económico y social del Distrito Capital. 3. Promover y coordinar con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, planes, programas y proyectos de desarrollo social y comunitario.

4. Participar junto con el Ministerio del Interior en la definición de las políticas para la participación y el desarrollo social y comunitario de los ciudadanos y las organizaciones civiles de carácter vecinal.

5. Asumir las funciones que por delegación establece la Ley 52 de 1990 y promover y asesorar las organizaciones comunitarias vecinales de carácter barrial y veredal.

6. Fomentar y asesorar la creación, desarrollo y funcionamiento de empresas de economía solidaria y microempresas de carácter vecinal y comunitario.

7. Las demás funciones que el Concejo Distrital y el Alcalde mayor le señale.” [1] Con posterioridad, mediante Decreto 835 del 21 de diciembre de 1995, se modificó la planta de personal de la entidad, suprimiendo varios cargos.

2. El día 3 de enero de 1996 se suscribió la Convención Colectiva de trabajo para los años 1996 y 1997 entre el Distrito Capital y el Sindicato de Trabajadores del Departamento Administrativo de Acción Comunal. El artículo 60 de dicha convención dispuso lo siguiente:

“ARTICULO 60. RETIRO COLECTIVO DE TRABAJADORES OFICIALES DEL D.A.A.C.D. Las partes acuerdan que el retiro colectivo de los trabajadores oficiales vinculados al D.A.A.C.D. se realizará a partir del 31 de enero de 1996” Con el objeto de desarrollar dicho artículo, el Alcalde Mayor expidió el Decreto 025 del 19 de enero de 1996, mediante el cual se suprimen algunos cargos de la planta de personal de la entidad. La supresión de cargos, empezaría a regir a partir del 1 de febrero de 1996. Los cargos suprimidos corresponden labores relacionadas con la conducción de maquinaria pesada, carpintería, electricidad, latonería, pintura, plomería, soldadura, construcción (maestros y obreros), mecánicos y albañilería, 3. En respuesta a un derecho de petición elevado por uno de los demandantes en el presente proceso, el Departamento Administrativo de Acción Comunal de Bogotá D.C., le explicó alguno de los motivos de la reestructuración en los siguientes términos:

“la misión esencialmente educativa con que fue creado el Departamento Administrativo de Acción Comunal mediante Decreto 3133 de 1968, objeto primordial para constituir comunidad, fue distorsionada y cambiada, convirtiendo a la Entidad en un ente paralelo a la Secretaría de Obras Públicas, desempeñando las misma funciones realizadas por esa Entidad Distrital. Esta fue la razón primordial para la supresión de la División de Obras Comunales a la cual se encontraban adscritos todos los trabajadores oficiales, recuperando así el verdadero sentido de la misión institucional por una parte, y adecuando profesionalmente la planta de personal de manera que respondiera con eficiencia y eficacia a las necesidades de la ciudad de Bogotá D.C.” 4. A partir de la expedición de los Decreto 835 de 1995 y 025 de 1996, los demandantes empezaron a recibir comunicaciones oficiadas por el Departamento Administrativo de Acción Comunal, informándoles que su cargo había sido suprimido. Los empleados públicos fueron informados de su derecho a optar por una indemnización o por ser reubicado dentro de la planta de personal. A los trabajadores oficiales, por su parte, se les informó que serían indemnizados en los términos de los artículos 57 y 58 de la Convención Colectiva vigente para los años 1996 y 1997.

5. El 18 de septiembre de 2000, un grupo de 54 extrabajadores del Departamento Administrativo de Acción Comunal interpuso tutela en contra de dicha entidad, por considerar vulnerado su derecho constitucional a la libertad de asociación sindical. En concepto de los demandantes, la demandada, al despedir masivamente a los trabajadores oficiales, violó el derecho constitucional mencionado, pues con dicho despido acabó con el sindicato SINTRACODE, así como se afectó la estabilidad de SINTRASINDICALES, pues algunos de los trabajadores despedidos pertenecían a dicho sindicato.

Solicitan al juez de tutela que se de aplicación a las sentencias T-436 (caso Codensa S.A.), SU-998 (caso Previsora S.A.) y T-300 (caso Asociación de Jubilados de la Industria Licorera de Bolívar) del año 2000, por cuanto en su concepto, se trata de situaciones idénticas y que, por lo mismo, deben resolverse en igual sentido.

6. Repartido el proceso, le correspondió su trámite al Juzgado 78 Penal Municipal de Bogotá. El juez recibió en declaración a Isabel Rodríguez Rodríguez, a fin de ampliar algunos hechos motivos de la tutela. En su declaración, la señora Rodríguez informó al juzgado que todas las personas despedidas y que interpusieron tutela, fueron indemnizadas. Que no tuvieron oportunidad de participar en los procesos de selección de nuevo personal a través de concurso público, pues “los cargos presentados a concurso eran muy restringidos y no cumplían con los requisitos exigidos ya que eran casi

todos cargos administrativos". Afirmó, además, que ninguno de los demandantes había sido reintegrado a la entidad. En cuanto al total de personas despedidas, señaló que se separó del servicio a cerca de 150 empleados públicos y a 250 trabajadores oficiales. Que por este hecho, desapareció el sindicato de base, SINTRACODE.

Al preguntarle si consideraba que la causa del despido fue la pertenencia al sindicato, la declarante respondió: "Realmente necesaria no era necesaria sino que fue un montaje caprichoso que tomó el Alcalde mayor para complicar en primer lugar las comunidades con el famoso saldo pedagógico y segundo para vulnerar los derechos de los trabajadores como asociación sindical y tercero para crear un organigrama en la reestructuración con el fin de colocar una serie de personas en esos cargos estando detrás de todo esto sus derechos".

Finalmente, al preguntársele sobre los derechos vulnerados y sus pretensiones, indicó que además del derecho a la asociación sindical, debía mencionarse el derecho al trabajo. Como pretensión principal solicita que sean reitegrados a sus cargos.

7. Mediante oficio del 26 de septiembre de 2000, la entidad demandada intervino en el proceso. En su escrito, aduce que la decisión de retirar un grupo de trabajadores oficiales no fue una decisión unilateral de la administración, sino un proceso concertado con el Sindicato de la época. Señala, además, que no sólo fueron separados trabajadores oficiales, sino varios empleados públicos pertenecientes a SINDISTRITALES, sindicato que aún existe y que no se ha debilitado por las mencionadas supresiones.

De otra parte, informa que los cargos suprimidos, sean de trabajadores oficiales o de empleados públicos, no fueron creados nuevamente o contratados con otras entidades, lo que se confirma con la estructura definida en la nueva planta de personal, que no prevé ninguno de los cargos suprimidos.

Respecto de los trabajadores despedidos, aduce que fueron indemnizados en los términos de la Convención Colectiva y que, además, se les hizo pagos de naturaleza pensional, previstos en la misma convención.

En relación con las sentencias que los demandantes solicitan considerar, la demandada hace el siguiente análisis: "Las sentencias de la Honorable Corte Constitucional 436, 998 y 300 del 2000 a que hacen referencia los accionantes como parte de su sustento legal, hacen referencia a hechos completamente diferentes, que en manera alguna por analogía se podrían aplicar, los que se pueden resumir así:

- Se refieren a despidos unilaterales por parte del Patrono, para nuestro caso fue un proceso concertado tal y como consta en el artículo 60 de la Convención Colectiva 1996-1997, a que hemos hecho referencia en este escrito.

- Se refiere a la retención indebida por parte del patrono de los dineros descontados a los afiliados de un sindicato, lo que tampoco es nuestro caso.

- Se refiere al despido masivo y en forma unilateral de los afiliados a un sindicado y esos cargos fueron contratados o provisionalmente o con otra entidad, lo que tampoco es nuestro caso, porque como acabo de mencionar son muy diferentes la planta de personal existente antes de la reestructuración y la definida según el Decreto 835/95.

- Se refiere a CODENSA que dejó algunos funcionarios que estaban sindicalizados sin funciones a pesar de tenerlos en nómina, lo que tampoco es nuestro caso." Respecto de la procedencia de la tutela, la demandada considera que no existe perjuicio irremediable, pues ya han transcurrido varios años desde que ocurrieron los hechos. Por otra parte, asegura que varios demandantes han acudido a las vías ordinarias para someter el mismo caso a debate judicial, debiéndose, por lo tanto, esperar a las resultas de tales procesos.

Sentencias objeto de revisión. Sentencia de primera instancia 8. El Juez 72 Penal Municipal de Bogotá, dictó sentencia el 4 de octubre de 2000, negando las pretensiones de los demandantes. Considera el a-quo que la tutela no procede en el presente caso, por cuanto los actores han hecho uso de las vías ordinarias y pretenden, por medio de la tutela, que se

adopten las mismas decisiones que se persiguen ordinariamente. La tutela, recuerda el juez, no es medio adicional o supletivo de los procesos ordinarios. Unicamente procede cuando, existiendo otro medio de defensa, este no es efectivo o cuando cumpliendo tal característica, se busca evitar un perjuicio irremediable. La eficacia, sostiene el juez, no puede medirse exclusivamente en términos de celeridad pues, de así, se desplazaría toda competencia en favor de la tutela. La eficacia, en el presente caso, es predicable de los procesos ordinarios, pues a través de ellos se puede lograr el reintegro que persiguen los demandantes. De otra parte, no existe amenaza de un perjuicio irremediable, pues los hechos ya ocurrieron.

En cuanto a los derechos fundamentales invocados, el juez precisa que: “son los mismos trabajadores, a través de sus voceros en el sindicato, quienes suscribieron la correspondiente convención colectiva, por medio de la cual se regulaban las relaciones laborales con la entidad accionada, y por las normas consignadas en la convención colectiva de trabajo, la que determinaba y preveía en su artículo 60, el Retiro Colectivo de los Trabajadores de la entidad accionada, el que se realizaría a partir del 31 de enero de 1996 , por tal manera que si el sindicato de trabajadores y estos mismos, consideraban que las regulaciones de la convención colectiva, lesionaban o colocaban en peligro su derecho al trabajo y por ende a su asociación sindical, bien pudieron acudir a la denuncia respectiva de la convención colectiva de trabajo, prevista por la legislación laboral a fin de evitar que continuaran vigentes las normas de la convención que en la actualidad consideraban lesivas a sus intereses”. (Subrayado en el original).

Impugnación 9. Los demandantes presentaron escrito de impugnación contra la decisión de primera instancia. En su concepto, el fallo constituye una suerte de vía de hecho, ya que el juez se apartó de la jurisprudencia indicada por los demandantes en su demanda, de la cual se desprende, en su concepto, que cualquier despido masivo está prohibido y que el derecho de asociación sindical se viola, no simplemente cuando la causa del despido es la persecución sindical, sino que basta verificar una afectación seria al sindicato. En el presente caso, se observa una seria afectación al sindicato, pues como consecuencia de los despidos, desapareció.

Sentencia de segunda instancia. 10. Mediante sentencia del 27 de noviembre de 2000, el Juez Cuarto Penal del Circuito de Bogotá confirmó la decisión del a-quo .

En su concepto, habiéndose probado que el despido de los demandantes se hizo luego de un proceso de concertación con sus representantes -el sindicato, mal podría considerarse que la actuación de la demandada violase sus derechos constitucionales. El juez recuerda que es función de los sindicatos representar y defender los intereses de los trabajadores, tal y como lo estipula el Código Sustantivo de Trabajo. Así las cosas, habiéndose acordado la desvinculación en la convención colectiva de trabajo, esta no es unilateral, sino voluntaria.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE. Competencia. 1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto Ley 2591 de 1991, la Sala es competente para revisar las sentencias de la referencia.

Problema jurídico 2. Corresponde a la Corte Constitucional revisar las sentencias dictadas por los juzgados 72 Penal Municipal y 4 Penal del Circuito, ambos de Bogotá D.C., que resolvieron desfavorablemente las peticiones de la demanda de la referencia.

En concepto de los demandantes, el Departamento Administrativo de Acción Comunal de Bogotá violó el derecho de asociación sindical, al despedir a un grupo de trabajadores oficiales en número tal que su sindicato de base desapareció. Esta situación ha sido analizada por la Corte Constitucional y, por lo mismo, solicitan a los jueces de instancia que apliquen las sentencias T-300, T-436 Y SU-998 del año 2000.

Los jueces de instancia consideran que, dado que existió un proceso de concertación con el Sindicato, que llevó a prever y regular el despido de los trabajadores en la convención colectiva, no puede considerarse que se ha violado el derecho a

la asociación sindical.

La Corte analizará si el hecho de que se produzca el despido de todos los trabajadores oficiales de una entidad, que conlleva a la desaparición del sindicato, como consecuencia de un proceso de reestructuración, y autorizado por la convención colectiva de trabajo, constituye violación al derecho de asociación sindical.

Para realizar dicho análisis, deberá considerarse primeramente el precedente de la Corte en materia de protección al derecho de asociación sindical.

Protección constitucional al derecho de asociación sindical. 3. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha avanzado de manera decisiva en lograr una protección adecuada al derecho a la asociación sindical. En punto a la materia que concierne el presente proceso, las sentencias T-436 y SU-998 de 2000, constituyen hitos a partir de los cuales es posible determinar si la conducta del empleador al despedir trabajadores se ajusta, en el caso concreto, a los mandatos constitucionales.

Estas decisiones tienen como presupuesto central que el derecho de los empleadores a dar por terminada una relación laboral, aún sin justa causa (Ley 50 de 1990), no es absoluta. En la sentencia T-476 de 1998, se consideró dicho derecho no facultaba al patrono para despedir a trabajadores que habían promovido entre sus compañeros de trabajo una propuesta de pacto colectivo de trabajo, por cuanto implicaba una violación al derecho de asociación sindical, en la medida en que (i) impidió a los trabajadores despedidos el ejercicio del derecho y (ii) interfirió, mediante despidos intimidatorios, en el proceso de asociación de los restantes trabajadores. En la sentencia SU-667 de 1998, por su parte, se dejó en claro que la facultad patronal no puede tener como motivo causas ajenas a la relación laboral. En dicha oportunidad, el ejercicio de la libertad de expresión por parte del trabajador despedido.

A partir de tales decisiones, en las sentencias T-436 y SU-998 de 2000, la Corte fijó su posición sobre el ejercicio abusivo e inconstitucional del derecho patronal de dar por terminada la relación laboral, cuando afectara la estabilidad del sindicato. De las dos decisiones surge como precedente que el despido colectivo afecta el derecho de asociación sindical (punto a partir del cual los demandantes construyen su argumentación).

Sin embargo, dicha afectación únicamente deviene violatoria de los derechos fundamentales cuando tiene por objeto impedir el ejercicio del derecho de asociación sindical.

En efecto, en el caso de la sentencia SU-998 de 2000, la Corte tuvo en consideración que La Previsora S.A. había contratado personal para suplir las vacantes y que, además, había solicitado, con resultados negativos, la suspensión de una norma convencional sobre la estabilidad laboral, que llevó a la corporación a concluir que existió un ánimo retaliatorio en contra de la organización sindical. En el punto 4.4 de la sección dedicada a los casos concretos, de la sentencia la Corte indicó:

“Este comportamiento es un indicio que confirma aún más que el despido tuvo como uno de los motivos afectar a la organización sindical y eliminar (o al menos suspender) los beneficios convencionalmente pactados”.

Si se tiene en cuenta lo anterior, resulta claro que la ratio decidendi [2] de la decisión se explica por la siguiente afirmación: “contra ese derecho [derecho de asociación sindical], en cabeza de los interesados en asociarse o de los ya socios, se atenta no solamente por obligarlos a vincularse o por obstruir su libre voluntad de hacerlo, sino también por todo medio o sistema de persecusión o sanción que recaiga sobre los sindicalizados” Reestructuración. Afectación del derecho de asociación sindical sin violación.

4. La estructura, funciones y planta de personal de las entidades públicas no constituyen elementos inalterables. Las necesidades del servicio, los nuevos retos a los que se enfrentan las entidades públicas, la superación de ciertos

problemas, factores económicos, son, entre muchas, razones por las cuales en algunas ocasiones resulta necesario proceder a reestructurar entidades públicas.

La Corte ha señalado que tales procesos no puede realizarse de manera libre, sino que a las autoridades les asiste el deber de respetar ciertos parámetros [3] .

Entre ellos, se ha destacado la necesidad de respetar y proteger los derechos de los trabajadores. En la sentencia C-209 de 1997, la Corporación fijó su posición en los siguientes términos:

“Como se ha establecido por esta Corporación, el señalamiento de las políticas administrativas o económicas del Estado desarrollan el ordenamiento jurídico constitucional, siempre y cuando, con las mismas se protejan los bienes y derechos consagrados en la Carta Política y garanticen la igualdad de oportunidades de los ciudadanos, la libertad de empresa y el derecho al trabajo y otros derechos fundamentales, de los mismos, que forman parte del orden público constitucional.

En desarrollo de dichas políticas el proceso de modernización del Estado colombiano persigue mejorar la eficiencia de las actividades adelantadas por los entes públicos en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado (C.P., art.2o.). Dichos procesos, en su mayoría, han sido analizados por esta Corporación, la cual desde el punto de vista de la incidencia de los mismos en las condiciones laborales de los trabajadores, ha señalado que reflejan los principios y valores constitucionales en cuanto aseguren el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y las garantías y derechos adquiridos por los trabajadores.

[4] Es así como, el Estado, para cumplir con sus fines, debe reajustar la estructura orgánica y funcional que le sirve de medio para obtenerlos. Por lo tanto, en lo que respecta a la administración pública, resulta razonable que se produzca la correspondiente valoración del desempeño de las entidades que la conforman, a fin de evaluar su misión, estructura, funciones, resultados, etc, y adecuarlas a los objetivos demarcados constitucionalmente. Lo anterior se confirma con el carácter instrumental que tiene aquella frente a las políticas de gobierno, en lo relacionado con la ordenación y racionalización de la prestación de las funciones de responsabilidad del Ejecutivo, dentro de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad.

En concordancia con lo anterior, la Corte ha señalado, en reiteradas ocasiones, que la estructura de la administración pública no es intangible sino que puede reformarse incluyendo una readecuación de la planta física y de personal de la misma. La reforma de las entidades y organismos sólo será procedente si, conforme a los mandatos constitucionales, se ajusta a las funciones asignadas a los poderes públicos y no vulnera los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial, los derechos laborales de los servidores públicos (C.P., arts. 53 y 58).

[5] En consecuencia, el proceso de reestructuración que adopte el Legislador en una entidad dentro de los principios enunciados para su cabal funcionamiento, es conducente si en él se protegen los derechos de los trabajadores y si las actuaciones no exceden los límites legalmente establecidos para realizarlo ; esto significa, que el retiro de su personal debe ir acompañado de las garantías necesarias para que el trabajador no quede desprotegido en sus derechos y el proceso en sí no se convierta en un elemento generador de injusticia social .” (Negrilla fuera del texto).

En el mismo orden de ideas, en la sentencia T-321 de 1999 [6] se precisó: “Los procesos de privatización, transformación y reestructuración de entidades públicas y las sustituciones patronales sólo pueden adelantarse sobre la base constante y prevalente del respeto a la dignidad de los trabajadores, a su estabilidad y a sus derechos irrenunciables En la revisión de los casos sub lite , la Corte Constitucional partirá de criterios reiterados en su jurisprudencia, relativos a la intangibilidad de los derechos fundamentales de los trabajadores y del postulado constitucional que exige condiciones dignas y justas en toda relación laboral, los cuales deben permanecer incólumes en el curso de cualquier proceso de privatización, reorganización, reestructuración, transformación y cambio de estatutos en entidades públicas, y en la sustitución patronal que se produzca en toda clase de establecimientos, públicos o privados, y por supuesto en los de las empresas de

servicios públicos.” (Negrillas en el original) Esta jurisprudencia, entendida de manera absoluta, resulta contraria a la lógica misma de los procesos de reestructuración.

5. Los procesos de reestructuración pueden tener intensidades distintas. Así, pueden limitarse a una simple reordenación de las funciones internas de una entidad pública o llegar al extremo de suprimir total o parcialmente algunas de las funciones. Las decisiones en esta materia tienen efectos diversos frente a los trabajadores y, por consiguiente, sobre los sindicatos a los cuales están afiliados.

Como regla general, los procesos de reestructuración deben procurar garantizar la estabilidad de los trabajadores. Así, se considera que, de ser posible, debe procurarse mecanismos que aseguren la reubicación de los trabajadores dentro de la entidad. Cuando ello no es posible, procede la indemnización. En la sentencia C-370 de 1999 [7] , la Corte recogió su jurisprudencia sobre la materia en los siguientes términos:

“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 sóla 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. (.....)” [8] 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.” [9] 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.” [10] 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." [11] 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." La posibilidad de que el trabajador sea reubicado dependerá de la intensidad del proceso de reestructuración y de la existencia de plazas por cubrirse.

6. Dado que los procesos de reestructuración suponen, entre las muchas opciones, la posibilidad de suprimir cargos y, por ende, despedir personal, resulta natural a tales procesos la afectación de los sindicatos, pues su fortaleza -y, claro está, su existencia- dependen del número de trabajadores afiliados.

Ello lleva a una pregunta ineludible. ¿violan los procesos de reestructuración el derecho de asociación sindical? La respuesta ha de ser negativa. Como se indicó en el fundamento jurídico 4. de esta decisión, los procesos en cuestión son inevitables en algunas ocasiones y responden a un ejercicio legítimo de las funciones públicas (argumento extensible a la libertad de empresa). Así las cosas, es posible que el proceso de reestructuración lleve a la disolución del sindicato, por reducción del número de afiliados.

Frente al inevitable efecto que sobre las asociaciones sindicales tienen los procesos de reestructuración, la OIT ha señalado que sólo se pronunciará "sobre alegatos de programas y procesos de reestructuración o de racionalización económica, impliquen éstos o no reducciones de personal o transferencias de empresas o servicios del sector público al sector privado, en la medida en que hayan dado lugar a actos de discriminación o de injerencia antisindicales" [12] y ha invitado a los patronos (sean Públicos o privados) a que realicen los procesos de ajuste con participación de los sindicatos, sobre la base de procesos de concertación. Enfáticamente ha señalado que " el respeto de la representación colectiva y una auténtica participación compatible con la libertad sindical sientan las bases para un clima de confianza y cooperación frente a unos cambios incesantes" [13] , razón por la cual en sus decisiones sobre libertad sindical haya lamentado que "en los procesos de racionalización y reducción de personal no se consulte o se intente llegar a un acuerdo con las organizaciones sindicales".

[14] Caso concreto 7. Los demandantes, como ya se indicó, consideran que el mero hecho de que se haya producido un despido que terminó por disolver el sindicato de base, constituye violación del derecho de asociación sindical. Los jueces de instancia, por su parte, subrayaron el hecho de que el despido se realizó en ejercicio de una norma convencional, de lo cual derivan que la actuación de la entidad demandada no violó derecho fundamental alguno.

La Corte comparte la posición de los jueces de instancia. Tal como se ha señalado arriba, el precedente de la Corte en materia de despidos y violación del derecho de asociación sindical manda que se proteja el derecho de asociación sindical cuando los despidos, aún dentro de procesos de reestructuración, se han realizado con el objetivo o como consecuencia de actividades antisindicales. Es decir, si tal propósito no se descubre, no existe violación al derecho de asociación sindical.

En el presente caso, tal como lo anotaron los jueces de instancia, el despido de los trabajadores demandantes se hizo luego de un proceso de concertación, que concluyó en la inclusión dentro de la convención colectiva de una cláusula que regulaba la manera, época y condiciones para realizar el despido de los trabajadores, cuyos cargos, cabe señalar, desaparecieron como consecuencia de la reestructuración.

Los demandantes nunca alegaron o aportaron pruebas en el sentido de que el objetivo hubiese sido perseguir al sindicato o que la entidad hubiese contratado las labores ejercidas por ellos, con terceros o que se hubieren incorporado trabajadores para los mismos efectos. Antes bien, de las pruebas que aportan, se desprende que la entidad demandada, por razón de la reestructuración, dejó de realizar las labores encomendadas a los trabajadores despedidos. Confirma lo anterior, la declaración transcrita en el aparte 6. de los antecedentes, de la cual se desprende que los demandantes no compartían el proyecto de gobierno del alcalde de la época. Este asunto, cabe recordar, no puede ventilarse ante la justicia constitucional.

Así las cosas, el precedente contenido en las sentencias antes mencionadas, no se aplica al caso concreto [15] y, en consecuencia, se confirmarán los fallos revisados.

III. DECISIÓN. En virtud de lo expuesto, la Sala Número Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero. CONFIRMAR , por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, los fallos adoptados por Juez 72 Penal Municipal de Bogotá y Juez Cuarto Penal del Circuito de Bogotá.

Segundo. Por Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado ponente ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ Secretaria General [1] Artículo 1.

[2] Ver sentencia SU-047 de 1999 [3] Ver, entre otras, sentencia C-209 de 1997 [4] Ver la Sentencia C-479/92, M.P. Drs. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

[5] Ver la Sentencia C-074/93, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón. [6] M.P. José Gregorio Hernández Galindo [7] M.P. Carlos Gaviria Díaz [8] ibídem [9] Sent. C-527/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero [10] Sent. C-613/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero [11] 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.

[12] Informe, caso núm. 1708 (Perú), párrafo 189; informe, caso núm. 1609 (Perú), párrafo 434; informe, casos núms. 1620 y 1702 (Colombia), párrafo 280; informe, caso núm. 1569 (Panamá), párrafo 16, e informe, caso núm. 1767 (Ecuador), párrafo 302, entre otros. Organización Internacional del Trabajo. Documento 1504 : Consulta y procesos de reestructuración, de racionalización y de reducción de personal. WWW.ILO.ORG [13] Informe SU VOZ EN EL TRABAJO. Organización Internacional del Trabajo [14] Idem. documento 1504. O.I.T.

[15] Ver sentencia T-1625 de 2000 y SU-047 de 1999, sobre la aplicación del precedente.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 19 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.