



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”

Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero

Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de 2020

Radicación: 05001-23-33- 000-2016- 01987-01

Actor: José David Acevedo Aguirre y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

Naturaleza: Reparación de perjuicios causados a un grupo (Ley 1437 de 2011)

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 21 de junio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda. La sentencia recurrida será confirmada.

SÍNTESIS DEL CASO

Los actores eran servidores públicos del municipio de Puerto Berrio Antioquia y beneficiarios de la convención colectiva de trabajo, según la cual no podían ser despedidos sino por una justa causa. Empero, con base en los Decretos 134, 262, 285, 320 y 368 de 1999 y 024 de 2000 fueron separados de sus cargos por el alcalde del referido municipio en virtud de una reestructuración administrativa. En consecuencia, iniciaron de manera concomitante sendas reclamaciones en la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción constitucional y ante la Organización Internacional del Trabajo (en adelante O.I.T.). Las reclamaciones en la jurisdicción ordinaria fueron falladas de manera positiva en primera instancia (23 de febrero de 2002- 4 de mayo de 2001) y negativa en segunda (21 de agosto de 2001), mientras que en la jurisdicción constitucional fueron negadas (8 de agosto de 2006). Por su parte la OIT mediante informe del 20 de enero de 2000 recomendó reintegrarlos o, ante su imposibilidad, indemnizarlos de forma plena. Con base en el informe de la OIT, los demandantes han solicitado a las demandadas a través de peticiones que se cumplan las referidas

recomendaciones, empero estas desde el año 2007 les han respondido de manera negativa aduciendo cosa juzgada, prescripción de la acción de reintegro y que las referidas recomendaciones carecen de carácter vinculante.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 2 de septiembre de 2016, ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, los señores José David Acevedo Aguirre, Darío Antonio Amariles Mazo, Mariano Arias Centeno, William Betancur Vega, Patricia Elena Galeano Vallejo, Juan Gil Cortinez, William De Jesús Giraldo Marín, Bernardo Jaramillo Aguinaga, Carlos Arturo Londoño Correa, Robert Alberto Muñetón López, Albeiro Páez Carmona, Carlos Enrique Peña Meléndez, Francisco Luis Restrepo López, Saúl Enrique Salas Serna, Víctor Octavio Sánchez Durango, Libardo Serpa Medina, Domingo Tisoy Tandioy, Pedro Pablo Triana U, Luis Fernando Vergara Zapata, Carlos Enrique Vera Valencia, Luis Alberto Zapata Gallón y José María Hidalgo Viana, instauraron demanda de reparación de perjuicios causados a un grupo en contra de los Ministerios del Trabajo y de Relaciones Exteriores y el municipio de Puerto Berriocon el fin obtener las siguientes declaraciones y condenas:

1.1. Pretensiones

1. Que se declare que, por haber incumplido las entidades demandadas las obligaciones impuestas por la Organización Internacional del Trabajo OIT, relativas al reintegro de los actores, y al haber sido estos obligados a optar por la indemnización completa de perjuicios, dichas entidades deben indemnizarlos de manera completa, como lo ordenan los organismos especializados la OIT y Comité de Libertad Sindical y el Consejo de Administración.

2. Que como consecuencia, las entidades demandadas les reconozcan y paguen, a título de indemnización, todos los salarios y prestaciones legales dejados de percibir, desde el momento del despido hasta la liquidación y pago de los mismos, de acuerdo con el dictamen pericial allegado con la demanda o lo que resulte probado en el proceso.

3. Que de igual manera, se condene a las entidades demandadas a pagar a cada uno de los actores la indemnización de "perjuicios moratorios" "perjuicios morales"

4. Que las condenas sean actualizadas al momento del pago y que se condene en costas y agencias en derecho a las demandadas.

1.2. Fundamento fáctico

1. Los demandantes fueron trabajadores del municipio de Puerto Berrío, Antioquia y afiliados al sindicato Sintramunicipales.

2. La Convención Colectiva de Trabajo celebrada entre el municipio de Puerto Berrío Antioquia y el sindicato Sintramunicipales para los años 1997 y 1998, en su artículo 2 prescribía: *“el municipio garantizará la estabilidad de los trabajadores y no les cancelará sus contratos de trabajo, sino por faltas plenamente comprobadas y se aplicaran las sanciones disciplinarias, de acuerdo a las leyes y las normas dadas por el reglamento interno de trabajo”*

3. Los demandantes fueron despedidos mediante sendos actos administrativos expedidos el 1 de julio de 1999 y el 28 de febrero de 2000, por el alcalde de la época del referido municipio.

4. Por esta razón, los demandantes iniciaron y agotaron acciones ordinarias y de tutela ante las autoridades judiciales competentes. Sin embargo, fueron negadas.

5. Agotados los mecanismos de la jurisdicción interna, presentaron queja ante la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT).

6. En junio de 2001, el Consejo de Administración de la OIT acogió las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y, en consecuencia, solicitó al gobierno de Colombia, lo siguiente:

El Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para que de inmediato se inicien las investigaciones tendientes a establecer la veracidad de los alegatos y que le comunique sus observaciones al respecto; así como que si las investigaciones demuestran tales actos de discriminación o persecución antisindical se tomen las medidas necesarias para que tales actos cesen y remediarlos

7. El 16 de agosto de 2001, la OIT remitió documentación a la Inspectora Territorial del Ministerio del Trabajo, quien, acto seguido, dio apertura a la investigación el 24 de agosto de 2001.

8. El 2 de agosto de 2002, el Ministerio del Trabajo mediante la Resolución 8333525-005 sancionó al municipio de Puerto Berrio con multa de 8 salarios mínimos.

9. El 20 de enero de 2000, una vez agotado el trámite correspondiente de seguimiento a las recomendaciones del Comité y del Consejo de Administración, el Comité de libertad sindical, en su informe 344 numeral 48, recomendó: *“El comité pide al gobierno que tome las medidas necesarias para que, sin demora, se reintegre a los 57 trabajadores despedidos sin pérdida de salario y si debido al tiempo transcurrido el reintegro es imposible que proceda a indemnizarlos de manera completa”*.

10. El 23 de septiembre 2004 el presidente de Sintramunicipales envió comunicación al Comité de Libertad Sindical de la OIT, para que tome medidas con respecto al caso 2068 (Colombia), citando entre otros el artículo 2 de la Convención Colectiva.

11. El 28 de septiembre de 2007 el Alcalde de Puerto Berrío (E) envió una comunicación a la Dra. María Clara Escobar Peláez, Jefe de Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales del Ministerio de la Protección Social explicando que no cumplía las recomendaciones de la OIT debido a que la jurisdicción ordinaria había negado el reintegro de los trabajadores y ello constituía Cosa Juzgada.

12. El 24 de mayo de 2011 el señor Rubén Darío Gómez Hurtado, Presidente de la Confederación General del Trabajo, Seccional Antioquia, remitió comunicación a la Dra. Karen Curtis, Comité de Libertad Sindical de la OIT pidiendo una certificación del estado actual del proceso e informando que el Gobierno no ha dado cumplimiento a la recomendación.

13. El 9 de junio de 2011, la O.I T. procedió a dar respuesta a la anterior petición, así: que este caso se encuentra cerrado y que pueden examinarse en el marco de nuevos alegatos o informaciones adicionales.

14. El 10 de mayo de 2012, el señor Rubén Darío Gómez Hurtado, Presidente de la Confederación General del Trabajo, Seccional Antioquia, solicitó al Presidente y Vicepresidente de la República de Colombia, al Ministro de Relaciones Exteriores, al Alcalde de Puerto Berrío, al Ministerio de Trabajo, a la Procuraduría General de la Nación cumplir con las recomendaciones de la OIT, en el sentido de reintegrar a los 57 trabajadores o les pague la indemnización plena.

15. En el año 2012, las mencionadas entidades gubernamentales dieron sus respuestas así: 1) el Presidente a través del vicepresidente de la República de Colombia, respondió el 5 de julio de 2012; 2) el Ministro de Relaciones Exteriores, respondió a través del Director de Derechos Humanos y DIH diciendo que la había remitido al Ministerio de Trabajo, el 13 de junio de 2012; 3) el Ministerio de Trabajo, respondió el 28 de junio de 2012. Dichas respuestas tienen como denominador común que el Estado respeta el fenómeno de cosa juzgada de los jueces competentes y que las recomendaciones no son jurídicamente obligatorias.

16. El 23 de abril de 2015, en una de las respuestas dadas por el Ministerio del Trabajo se adujo que: *“el alcalde del municipio de Puerto Berrio en sus manifestaciones señaló la imposibilidad de reintegrar a los trabajadores despedidos dado no existe orden judicial para tal efecto y que además el municipio no cuenta con unos recursos financieros para abrir posibilidad a una nueva contratación”*

17. Que las entidades involucradas han incumplido dichas recomendaciones, pese a que se encuentran vigentes. Sin embargo, los trabajadores, no han dejado de reclamar el respeto del derecho de libertad sindical exigiendo como consecuencia el reintegro, y ante su imposibilidad, la indemnización plena en los términos del artículo 283 del C.G.P.

1.3. Sustento jurídico

Para los demandantes, es importante reafirmar el carácter fundamental del derecho a la libertad sindical en los términos de la sentencia T- 568 de 1999, la cual se ha convertido en un estandarte de batalla y triunfo de los trabajadores.

Señala que la acción de grupo es procedente cuando se ejerce con el fin de obtener la indemnización de perjuicios originada en la omisión o mora de cumplimiento de derechos laborales para lo cual invocó el auto 01-02-02. Exp AG- 017 M.P. Alier Hernandez.

2. Contestación de la demanda

El Ministerio de Relaciones Exteriores contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones (fl. 485 y siguientes), por cuanto estimó que no tiene funciones de cumplimiento respecto a las observaciones que emiten organismos internacionales. Por esa razón, remitió a las autoridades competentes la solicitud hecha por el señor Rubén Darío Gómez en la cual pedía el acatamiento de la recomendación hecha por la OIT en el caso 2068. Propuso las excepciones de caducidad de la acción y falta de legitimación por pasiva.

El Ministerio del Trabajo (fls. 556- 575, c.1) adujo que no existe daño irrogado a los demandantes, ya que así lo decidió la justicia laboral. Así las cosas, no se encuentran configurados los elementos para derivar responsabilidad del Estado. Señaló que las recomendaciones de la OIT no son vinculantes y que solo brindan orientaciones de interpretación sobre los convenios. Añadió, que no expidió los actos administrativos causante del posible daño antijurídico y que obró conforme lo indica el ordenamiento jurídico. Finalmente, propuso las excepciones de: caducidad de la acción, improcedencia de la acción de grupo, cosa juzgada y agotamiento de la jurisdicción, falta de legitimación en la causa por pasiva y activa, inexistencia de la obligación y de responsabilidad, abuso del derecho, cobro de lo no debido e inexistencia de la solidaridad entre las demandadas.

El municipio de Puerto Berrio (fls. 587- 595, c.1) Respecto a la mayoría de los hechos afirmó que no le constan y que deben probarse. Propuso las siguientes excepciones de mérito: i) legalidad de las decisiones de los alcaldes, ya que las

peticiones de los demandantes han sido negadas no solo por el Alcalde de Puerto Berrio sino también por diferentes autoridades judiciales; ii) caducidad de la acción, ya que la demanda no fue presentada en los términos que establece la Ley 472 de 1998; iii) falta de causa para pedir, toda vez que sus peticiones fueron resueltas desfavorablemente por autoridades judiciales y administrativas y iv) las recomendaciones formuladas por la OIT no son vinculantes y no son fuente de obligaciones.

3. La sentencia apelada

El 21 de junio de 2018, el Tribunal Administrativo de Antioquia profirió fallo adverso a las pretensiones de la demanda (fls. 816- 828 c. ppal).

Consideró que el presente caso debía analizarse a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado para establecer si, conforme a sus preceptos, se cumplen los siguientes requisitos para endilgar responsabilidad a título de omisión: : "i) *la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual habrían evitado los perjuicios; ii) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento de un deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico; y d) la relación causal entre la omisión y el daño*"¹.

Seguidamente, luego de valorar las pruebas que obran dentro del proceso, concluyó que no puede darse por acreditado el hecho generador del daño, es decir, la omisión administrativa de donde deriva los perjuicios reclamados. Al respecto señaló:

En el presente caso a la par que se tramitaba la queja ante la OIT, se surtieron los diferentes procesos internos, administrativos y judiciales, cuyos resultados fueron informados al Comité de Libertad Sindical y la parte demandante afirma que "la justicia ordinaria falló unos procesos y se les pagaron salarios y prestaciones a los actores, inclusive indemnización" lo cual indica que fueron indemnizados conforme a la legislación del país y en ese sentido, se cumplió con lo recomendado. Además, la última actuación de la OIT frente al caso, fue tomar nota de lo informado por el Gobierno en este sentido.

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 16 de abril de 2007, Rad. 25000232700020010000901(AG), M.P Ruth Stella Correa Palacio.

De lo anterior se concluye el no cumplimiento del primer requisito para considerar que hubo omisión, esto es, la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de las entidades demandadas de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios. Luego no puede darse por probado el hecho generador del daño, es decir, la omisión administrativa de la que derivan la parte demandante los perjuicios reclamados. Si bien señala la parte actora que son diferentes a los derechos laborales que les fueron reconocidos y pagados, las recomendaciones de la OIT no imponen una obligación diferente al Estado Colombiano.

Así las cosas, siendo necesaria la verificación de todos los requisitos para establecer la responsabilidad del Estado por omisión y no encontrándose acreditado el primero de ellos, no resulta procedente preguntarse por los demás elementos. (la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; un daño antijurídico, la relación causal entre la omisión y el daño)

Con fundamento en los referidos argumentos, negó las pretensiones de la demanda.

4. El recurso de apelación

Inconforme con la decisión de primera instancia, los demandantes interpusieron recurso de apelación (fl. 832-844, c. ppal), el que sustentaron en los siguientes cargos:

i) El despido de los actores impactaron sus derechos fundamentales al trabajo, libertad sindical y la familia.

El fallo de primera instancia desconoció que se causaron graves daños y afectaciones a los referidos derechos, ya que los demandantes perdieron su fuente de empleo, la organización sindical desapareció y la familia, como núcleo social, perdió el sustento del mínimo vital.

ii) El tribunal confundió la noción de indemnización completa por indemnización de la ley laboral

En este cargo se argumenta que el derecho de libertad sindical no puede ser objeto de discusión en el proceso ordinario laboral dentro del cual solo se puede pedir el reintegro o la indemnización por despido injusto.

Luego, no se debe confundir la indemnización completa con la indemnización por despido en materia laboral, ya que esta última no implica una reparación integral que conlleve medidas de restitución, indemnización o compensación, rehabilitación, garantías de satisfacción y de no repetición y proyecto de vida. De lo contrario, si se acepta la indemnización simple laboral “la empresa estaría comprando la libertad de asociación sindical de sus empleados”.

iii) Los daños que se han ocasionado a los actores de esta acción de grupo constituyen una afectación al goce de los derechos fundamentales a la libertad sindical y al trabajo consagrados en los artículos 39 y 53 de la C.P.

Los impugnantes afirman que los derechos fundamentales a la libertad sindical y al trabajo hacen parte del bloque de constitucionalidad con los convenios 87 y 98 de la OIT, en los términos del artículo 93 de la constitución. Estas normas, a su juicio, son de *ius cogens* pues se trata de derechos humanos laborales que son de imperativo cumplimiento para las autoridades públicas.

iv) Las recomendaciones de los organismos de control de la OIT son de obligatorio cumplimiento para el Estado Colombiano

Finalmente, los impugnantes sostienen que el *a quo* desconoció que las recomendaciones de la OIT son de imperativo y obligatorio cumplimiento, ya que así lo ha considerado la jurisprudencia constitucional, entre otras, en la sentencia T- 261 de 2012.

5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

El **Ministerio del Trabajo** (fl. 863-872, c. ppal) solicitó denegar las pretensiones de la demanda, declarar probadas las excepciones propuestas en la contestación y confirmar la sentencia de primera instancia.

Adujo que: i) la acción de grupo no es procedente para solicitar la reparación, habida cuenta que otras jurisdicciones negaron las pretensiones de los actores, no existe daño antijurídico y no están probadas las acciones u omisiones que lo generaron; ii) las recomendaciones son diferentes a los convenios, ya que los primeros no son normas jurídicamente vinculantes; iii) el municipio de Berrio como ente territorial goza de autonomía y, por lo tanto, no existe nexo de causalidad en relación al Ministerio del Trabajo ni legitimación por pasiva.

La parte demandante (fls. 895-899, c. ppal) reiteró lo dicho en el recurso de apelación y agregó que i) durante el proceso quedó demostrado que las autoridades demandadas lesionaron los derechos de libertad sindical de los trabajadores; ii) que las recomendaciones generales son pautas para mejorar las políticas públicas o la expedición de normas de obligatorio cumplimiento; iii) las normas de derechos fundamentales de libertad sindical son derechos de *ius cogens*, pues son intangibles imprescriptibles e inconciliables; iv) invocó la sentencia T-568 de 1999 para concluir que a la luz de los artículos 53 y 93 de la Constitución los derechos laborales prevalecen en el orden interno.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (fls. 891-894, c.ppal) solicitó se confirme la sentencia de primera instancia, habida cuenta que respetó el sistema legal y está probado que la actuación del ministerio no tiene relación con el daño.

El Ministerio Público y el municipio de Puerto Berrio guardaron silencio (folio 900).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Jurisdicción y competencia

De acuerdo con el artículo 50 de la Ley 472 de 1998², 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006 y 1º del

² Ley 472 de 1998, artículo 50. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

Acuerdo n.º 55 de 5 de agosto de 2003 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Tercera del Consejo de Estado es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 21 de junio de 2018 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se decidió la acción de grupo instaurada contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Trabajo y municipio de Puerto Berrio.

Legitimación del grupo y la parte demandada

El grupo actor ostenta legitimidad activa en la medida que tiene una causa común y afirma haber sido afectado por las posibles omisiones de dar cumplimiento a unas recomendaciones formuladas por la OIT al Estado.

En el presente caso no advierte la Sala dificultad para establecer la existencia de una causa común de los daños alegados por los demandantes, en cuanto se funda la demanda en la existencia de un hecho dañino consistente en la posible omisión de no cumplir unas recomendaciones formuladas por la OIT, cuya presunta consecuencia (desacatamiento) generó la afectación que pretenden sea reparada. Por lo tanto, la presente acción resulta procedente para dirimir lo atinente a la responsabilidad de la administración frente a los daños que estiman haber padecido.

Además de la existencia de una causa común de los daños que sirven de fundamento a la acción, prevé la ley que ésta tiene un exclusivo carácter indemnizatorio, al tiempo que el grupo debe estar compuesto por al menos 20 personas, presupuestos que están presentes en el *sub lite*

Por su parte, las entidades demandadas se legitiman por el hecho de ser a quien se atribuye la causación de los daños cuya reparación se pretende.

De la caducidad en el caso concreto

El ordenamiento jurídico impone por razones de seguridad jurídica, eficiencia y economía procesal, la sanción extintiva de las acciones judiciales que no se

ejercen en el término previsto por la ley. De esta manera se impone a los administrados una carga sensata de acudir a la justicia en un plazo razonable so pena de perder la posibilidad de reivindicar el derecho subjetivo posiblemente conculcado.

Ahora bien, las reglas de caducidad, como normas de orden público, se fundan en el interés que los litigios no se perpetúen de manera indefinida en el tiempo, en desmedro de la seguridad jurídica y de que las entidades estatales puedan definir las gestiones y las políticas estatales en la materia, sin aguardar interminablemente la solución de controversias que podrían impedir su efectiva adopción y ejecución.

Así las cosas, para las acciones de grupo la ley ordena cumplir los siguientes términos:

El artículo 164 numeral 2 literal h) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone:

[c]uando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño (...).

De igual manera, el artículo 47 de la Ley 472 de 1998³, establece:

[l]a acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo.

Caso concreto

³**Ley 472 de 1998. Artículo 47º.-** Caducidad. Sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerable causante del mismo”.

Al aplicar estas reglas al presente caso, la Sala establece *ab initio* que ha operado claramente el fenómeno de caducidad, ya que han transcurrido más de dos años desde el momento en que se causó el posible daño- a través de la presunta omisión (2007-2011-2012)- hasta la presentación de la demanda (2016).

Para establecer que ha operado el fenómeno de la caducidad en relación a las entidades demandadas, es menester señalar que los demandantes tuvieron pleno conocimiento de la supuesta omisión en relación al cumplimiento de las recomendaciones de la OIT, y por esta razón las requirieron expresamente para tal efecto en los años 2007, 2011 y 2012, según el siguiente análisis.

La fuente de la omisión

En primer lugar, se debe señalar que el daño antijurídico que se alega por los demandantes es el que deviene de la posible omisión de no cumplir las recomendaciones de la O.I.T, que fueron realizadas al Estado en el párrafo 48 del informe 344 de marzo de **2007**, en el que *el Comité de la OIT “pidió al gobierno que tome las medidas necesarias para que, sin demora, se reintegre a los 57 trabajadores despedidos sin pérdida de salario y si debido al tiempo transcurrido el reintegro no es posible que proceda a indemnizarlos de manera completa” (fl. 750, c. 2)*

En relación a cuando el Estado tuvo conocimiento de las recomendaciones formuladas por la OIT no obra prueba dentro del proceso de la fecha que fueron notificadas o conocidas por el Estado Colombiano por parte de ese organismo internacional.

Empero, si militan en el expediente copias de las peticiones que realizaron los demandantes en las cuales solicitaron a la Alcaldía de Puerto Berrio, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio del Trabajo el cumplimiento de las referidas recomendaciones, a saber:

Las peticiones para el cumplimiento de las observaciones

Al respecto obran en el expediente las siguientes:

El 25 de junio de 2007 se solicitó al municipio de Puerto Berrio el cumplimiento de las recomendaciones de la OIT por parte de cada uno de los trabajadores (obran en todas las hojas de vida de los accionantes aportadas al presente proceso).

Igualmente, obra la petición del 7 de julio de 2011, dirigida al **Ministro de Protección Social** con copia al Presidente, Vicepresidente, Ministra de Relaciones exteriores, Ministro del Interior y de Justicia, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo. En esta petición se afirma que se le ha solicitado reiteradamente al municipio el cumplimiento de las recomendaciones (folio. 362, c.1)

Y finalmente, la petición realizada **el 10 de mayo de 2012, dirigida a la Ministra de Relaciones Exteriores** con copia al Presidente, Vicepresidente, Ministerio del Trabajo, Ministro del Interior y de Justicia, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo. En esta petición se afirma que se le ha solicitado reiteradamente al municipio el cumplimiento de las recomendaciones (folio. 749, c.2) Esta petición, a su vez, fue remitida **el 13 de junio de 2012** por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Oficina de Cooperación y Relaciones del Ministerio del Trabajo por carecer de competencia (folio. 754, c.2)

Las respuestas a las peticiones

Las peticiones en relación al cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la OIT fueron respondidas por las demandadas de la siguiente manera:

El municipio de Puerto Berrio

Obran las respuestas dadas el 11 de julio de 2007, por el Alcalde de Puerto Berrio, en donde se niegan las peticiones incoadas por los trabajadores el 25 de junio de 2007 en relación al cumplimiento de las recomendaciones (obran en cada uno de las hojas de vida aportas al expediente).

Expediente: 05001-23-33- 000-2016- 01987-01
Actor: José David Acevedo Aguirre y Otros
Demandado: Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

El Ministerio de Protección Social contestó el 11 de agosto de 2011, la petición del 7 de julio de 2011, la cual, a su vez, fue remitida por la Presidencia y la Vicepresidencia de la República.

En esta respuesta el ministerio señaló: i) que los trabajadores afectados con el proceso de reestructuración de la Alcaldía de Puerto Berrio, agotaron las instancias administrativa y judicial; ii) en la instancia administrativa, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sancionó al municipio de Puerto Berrio por considerar que en el proceso de reestructuración se configuraron hechos violatorios: los derechos de asociación y libertad sindical; iii) en la primera instancia judicial se ordenó el reintegro de trabajadores despedidos y en la segunda instancia se revocó la sentencia que ordenó el reintegro y absolvió al municipio de Puerto Berrio.

Aunado a lo anterior, en el marco de la Comisión Especial de Tratamiento ante OIT, se informó que el Señor Alcalde del Municipio de Puerto Berrio afirmó la imposibilidad de reintegrar a los trabajadores despedidos, dado que no existe orden judicial y el municipio no cuenta con recursos.

Concluyó el Ministerio de Protección Social que la rama judicial ha proferido decisiones adversas a los peticionarios, que el Gobierno Nacional respeta y acata en el ejercicio de las funciones y atribuciones propias de la separación de los poderes públicos (fls. 369 y 370, c.1).

El Ministerio de Relaciones Exteriores: el 13 de junio de 2012, remitió por competencia el derecho de petición del 10 de mayo de 2012 a la Directora de Cooperación y Relaciones Internacionales del Ministerio del Trabajo y así fue informado a los peticionarios (fls. 754 y 755, c.2).

Por otro lado, es importante señalar que las pretensiones de los actores (que se declare que el municipio de Puerto Berrio incurrió en un despido injustificado colectivo, que sean reintegrados a sus cargos y sean indemnizados) fueron negadas en sendas sentencias de segunda instancia proferidas el 16 de noviembre de 2001 (fls. 288-297, c.1) y el 21 de agosto de 2001 (fls.259-270, c.1) por el Tribunal Superior de Antioquia.

Igualmente, obra la sentencia de tutela del 12 de septiembre de 2006 proferida por el Juzgado Penal del Circuito de Puerto Berrio, en la cual confirmó la providencia denegatoria proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo de ese municipio que no accedió a la protección solicitada respecto a los derechos de asociación y protección colectiva (fls. 306 – 326. C.1).

Así las cosas, considera la Sala que los demandantes eran conscientes y tenían pleno conocimiento de la posible omisión, ya que desde el 11 de julio de 2007, en relación al municipio, y desde el 2011 y 2012, en relación a los Ministerios de Protección social y Relaciones Exteriores, estas entidades fueron requeridos por los actores al cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la OIT, y estos entes estatales mediante escrito motivado se negaron al cumplimiento de las mismas porque, a su juicio, existían razones jurídicamente plausibles para no cumplirlas, esto es: se había configurado cosa juzgada, los términos para el reintegró habían prescrito y las recomendaciones no eran obligatorias

Al respecto se debe señalar que esta omisión no es de tracto sucesivo, ya que esta se configuró de manera instantánea y acaeció desde el día que el Estado a través de las entidades demandadas omitieron dar cumplimiento a las recomendaciones de la OIT, pese a que fueron requeridos para tal efecto. Empero, el no acatamiento de las recomendaciones tenía una justificación plausible y jurídicamente sustentada.

Luego, como las peticiones para el cumplimiento de las recomendaciones de la OIT fueron contestadas el 11 de julio de 2007, el 11 de agosto de 2011 y el 13 de junio de 2012 por la alcaldía de “Puerto Berrio, el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores, respectivamente, y la demanda de acción de grupo fue instaurada el 2 de septiembre de 2016 (fl 24, c.1) la Sala concluye que transcurrió más de los dos años que exigen los artículos 164 numeral 2 literal h) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 47 de la Ley 472 de 1998⁴, razón por la cual se configuró el fenómeno de caducidad.

⁴**Ley 472 de 1998. Artículo 47º.- Caducidad.** Sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerable causante del mismo”.

Expediente: 05001-23-33- 000-2016- 01987-01
Actor: José David Acevedo Aguirre y Otros
Demandado: Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores y otros

III. DECISIÓN


En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección “B”-, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA


PRIMERO: confirmar la sentencia del 21 de junio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado


MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado


ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Aclaración de voto