

ACCION DE TUTELA CONTRA REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR
Y CONCRETO-Procedencia

Como regla general la acción tutela no es el mecanismo adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, pues para ello existen las acciones correspondientes ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, juez natural de este tipo de procedimientos, en donde la estructura del procedimiento judicial permite un amplio debate probatorio relativo a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la Administración contraria a Derecho. Por esta razón, la acción de amparo solo cabría ante una vulneración o amenaza de vulneración ostensible y grave de derechos, que no pudiera detenerse o precaverse sino por medio de la decisión rápida del juez constitucional, o ante la comprobada ineficacia, según las circunstancias del caso, de la acción contenciosa legalmente prevista. No obstante, cuando la actuación administrativa a la que se acusa de ser vulneratoria de derechos fundamentales es aquella que culmina con la revocatoria de un acto propio por parte de la Administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha sentado una doctrina según la cual la acción de tutela es procedente, en atención a los principios de buena fe y de seguridad jurídica. En efecto, Si en dichas actuaciones administrativas no se observa el procedimiento legalmente previsto, y si ello repercute en la afectación del derecho al debido proceso de los interesados en la decisión administrativa, la acción de tutela se erige como un medio de defensa judicial adecuado, pero solamente si no existe otro mecanismo de defensa judicial que sirva para garantizar tales derechos, o si existiéndolo no se revela como un mecanismo de defensa eficaz en el caso concreto, o se cierne la amenaza inminente de un perjuicio irremediable sobre esta clase de derechos.

REVOCATORIA DIRECTA-Naturaleza

ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Irrevocabilidad como regla general/REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Consentimiento expreso y escrito del titular

En relación con los actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, es necesario obtener el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular para poder proceder a su revocatoria directa. La anterior regla general conoce dos excepciones a las que se refiere el inciso 2° del artículo 73 del C.C.A: una, la del acto que resulta de la aplicación del silencio administrativo positivo, y otra que se configura cuando es manifiesto que el acto administrativo fue obtenido ilícitamente. En los dos supuestos anteriores, la Administración tiene la facultad de revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que la manifiesta ilegalidad, tanto de las conductas reprochadas, como de los medios utilizados para lograr la expedición del acto administrativo, esté plenamente probada en el procedimiento administrativo que contemplan las referidas disposiciones.

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Debe respetarse derecho al debido proceso y el principio de buena fe

NOTIFICACION DE ACTO ADMINISTRATIVO-Deber de comunicar/ NOTIFICACION DE ACTO ADMINISTRATIVO-Citación de terceros/ NOTIFICACION DE ACTO ADMINISTRATIVO-Diferencias entre comunicación y citación

Conforme al artículo 28 del C.C.A., en la actuación administrativa se aplicará “en lo

pertinente” lo dispuesto en el artículo 14 ibidem, que se refiere a la citación de terceros. No obstante, como “comunicación” y “citación” son términos que significan distintas cosas, pues comunicar es simplemente informar por cualquier medio sobre la existencia y objeto de la actuación administrativa, al paso que citar es el acto de la autoridad por medio del cual se ordena la comparecencia de una persona a dicha actuación, la única manera de entender lo dispuesto en el artículo 28 cuando afirma que en las actuaciones administrativas se comunicará a los interesados la existencia y el objeto de la misma, para lo cual “se aplicará en lo pertinente” lo dispuesto en el artículo 14, es considerando que “lo pertinente” es la manera en que se surtirá la comunicación, que será la misma en que se ordena llevar a cabo la citación cuando ella es requerida. Es decir, “por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz”, dando “a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición.”

VIA DE HECHO ADMINISTRATIVA-No configuración por revocatoria directa de inscripción de acta de fundación de sindicato

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y A LA ASOCIACION SINDICAL-Trabajador con fuero sindical despedido sin autorización judicial

Referencia: expediente T-1239393

Peticionario: Sindicato Nacional de Trabajadores de Industrial de Gaseosas.

Procedencia: Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

Tema: Abuso del derecho de asociación sindical

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C. veintitrés (23) de marzo de dos mil seis (2006).

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la Sentencia proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, el veintisis (26) de octubre de 2005

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Dos de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. Solicitud

El señor Hermes Prada Valbuena, actuando en calidad de presidente y representante legal de la organización sindical denominada SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE INDUSTRIAL DE GASEOSAS., “SINTRAINDU”, y el señor William Alfredo Navas Salguero, actuando a nombre propio, solicitan al juez de tutela que proteja sus derechos fundamentales “al debido proceso, igualdad, asociación sindical, conexo con el fuero sindical, a la imparcialidad y a la moralidad en las actuaciones administrativas”, presuntamente vulnerados el Ministerio de la Protección Social, representado por el señor ministro Diego Palacios Betancurt o por quien haga sus veces, y la empresa PANAMCO COLOMBIA S.A., representada por el señor Juan Carlos Jaramillo Muñoz.

Los hechos que, dicen, constituyen el alegado desconocimiento de derechos son los siguientes:

Hechos

1. PANAMCO COLOMBIA S.A. es una empresa privada cuyo objeto es la producción y distribución de gaseosas, jarabes, sodas, etc.
2. El 1° de julio de 2003, veintiocho trabajadores de la empresa INDUSTRIAL DE GASEOSAS S.A. fundaron una organización sindical de primer grado y de empresa denominada SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE INDUSTRIAL DE GASEOSAS S.A., SINTRAINDU. Ese mismo día se eligió la junta directiva, siendo designado como tesorero el señor William Alfredo Navas Salguero.
3. La fundación del sindicato fue comunicada a la empresa INDUSTRIAL DE GASEOSAS S.A., y el día ocho (8) de julio de 2003 se solicitó al Ministerio de la Protección Social la inscripción en el registro sindical.
4. El día 22 de julio de 2003, el Ministerio profirió un auto de objeciones. Los errores fueron subsanados dentro el término de ley.
5. El 3 de octubre de 2003, mediante Resolución 02524 de esa fecha, el Ministerio ordenó la inscripción de SINTRAINDU en el registro sindical, al igual que sus estatutos y junta directiva, incluido el señor William Alfredo Navas Salguero en el cargo de tesorero.
6. El día 28 de octubre de 2003, la empresa PANAMCO COLOMBIA S.A. interpuso los recursos

de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución anterior, los cuales fueron resueltos negativamente mediante autos del 24 de noviembre y 31 de diciembre de 2003, respectivamente, quedando agotada la vía gubernativa.

7. El 1° de marzo de 2004, por fuera del horario de atención al público (5:27 P.M.), la empresa PANAMCO COLOMBIA S.A. presentó ante la Coordinadora del Grupo de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Dirección Territorial de Cundinamarca del Ministerio de la Protección Social, una petición solicitando la revocatoria directa parcial de la Resolución 02524 del 3 de octubre de 2003.

8. La Coordinadora del Grupo de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Dirección Territorial de Cundinamarca del Ministerio de la Protección Social envió una comunicación a la sede del Sindicato, relativa a la actuación administrativa que se adelantaba, pero no permitió ver el expediente, alegando que era necesario acreditar la representación legal de la agremiación para poderlo conocer.

9. El Sindicato quiso ejercer el derecho de defensa, pero no le fue posible “por los extraños comportamientos de la funcionaria del Ministerio de la Protección social y la manera parcializada como actuó”.

10. El 19 de mayo de 2005, el Ministerio expidió la Resolución 1286 de esa fecha, en cuya parte resolutive dispuso revocar la resolución número 025524 del tres (3) de octubre de 2003, por medio de la cual se había ordenado la inscripción en el registro sindical del acta de fundación, los estatutos y la junta directiva de la organización sindical de primer grado y de industria denominada SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE INDUSTRIAL DE GASEOSAS S.A., SINTRAINDU. Advirtió, sin embargo, que la revocatoria anterior no significaba la cancelación del registro sindical de la referida organización, la que sólo procedía por la vía judicial.

11. A la solicitud de revocatoria no se dio el trámite previsto en el artículo 29 de la Constitución Política y en los artículos 28, 34, 35, 44, 45, 48, 49 y 50 del Código Contencioso Administrativo, pues el Sindicato no fue vinculado a la actuación administrativa previamente a la expedición de la decisión; de manera particular se incumplió el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo, conforme al cual “habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares”. Además, en la parte motiva de la Resolución que ordenó la revocatoria, no se indicó la forma en que el Sindicato fue vinculado a la actuación administrativa. No se dio oportunidad para contradecir las pruebas, pues la organización gremial, conforme a lo dispuesto por el artículo 14 del C.C.A, debió haber sido citada, no bastando una simple comunicación. Por lo anterior, no puede decirse que la actuación se haya adelantado con arreglo a la ley y a la Constitución.

12. La revocatoria de la inscripción de la junta directiva del sindicato en el registro sindical, en lo relativo al señor William Alfredo Navas Salguero, exigía su consentimiento expreso, el cual no se dio.

13. Posteriormente se interpusieron en contra de la Resolución 1286 de 2005 los recursos procedentes por la vía gubernativa, los cuales fueron resueltos adversamente a las pretensiones de la organización sindical. El recurso de apelación fue desatado mediante resolución que sólo se vino a notificar al Sindicato el día 27 de julio de ese mismo año.

14. El día 26 de julio de 2005, PANAMCO COLOMBIA S.A. citó a una “simulación” de diligencia de descargos al señor William Alfredo Navas Salguero (diligencia a la que alude el artículo 15 de la Convención Colectiva), otorgándole cinco minutos para preparar la defensa. Durante ella no se permitió la intervención de la organización sindical.

15. Una vez finalizada la diligencia de descargos, el mismo día 26 de julio de 2005 el señor William Alfredo Navas Salguero fue despedido, a sabiendas de que, por gozar del fuero sindical, para proceder al despido se requería autorización judicial.

16. El señor William Alfredo Navas Salguero venía desempeñando el cargo de tesorero en el sindicato SINTRAINDU, cargo que ocupó por más de dieciocho meses, es decir, había cumplido más de la mitad del período estatutario.

Argumentos de derecho:

Como fundamentos de derecho, los demandantes presentan los siguientes:

1. La revocatoria directa parcial era improcedente por estas razones:

a. La Resolución 02524 de 3 de octubre de 2003 había creado una situación particular y concreta a favor del señor William Alfredo Navas Salguero y de la organización sindical, que no podía ser revocada sino con el consentimiento expreso y escrito de los titulares de los respectivos derechos. En fundamento de esta opinión cita las Sentencias C-835 de 2003 y T-1184 de 2003, emanadas de esta Corporación.

c. En cuanto a las presuntas ilegalidades que dieron pie a la revocatoria directa, y a las razones por las cuales ellas no eran relevantes, dice la demanda que estas fueron:

(i) Que el sindicato se fundó con veintisiete (27) trabajadores y no con veintiocho (28), lo cual resulta irrelevante pues el requisito mínimo son veinticinco (25) trabajadores (Art. 359 del C.S.T.); (ii) que se solicitó la inscripción de una organización sindical de empresa y no de industria; a este respecto afirman que un lapsus calami del funcionario administrativo hizo que el sindicato fuera escrito como de industria, pero que en el acta de fundación y en los estatutos no se habla de esta clase de sindicato; agregan que un error de un funcionario no puede acarrear responsabilidad para la organización; (iii) que se presentó una multiplicidad de afiliaciones; a este respecto indican que la misma Constitución Política permite la afiliación a varias organizaciones sindicales; además, dicen, la jurisprudencia de esta Corporación ha avalado esa posibilidad en las sentencias C-567 de 2000 y C-797 del mismo año; (iv) que es ilegal y abusivo del derecho que no se cobren aportes a los afiliados; sobre este punto indican que cae dentro de la autonomía sindical solicitarles o no a los patronos la retención de cuotas (Art. 400 C.S.T); agregan que la figura del abuso del derecho no se puede predicar de los derechos de naturaleza colectiva.

2. La Resolución 1286 de mayo de 2005 vulneró el debido proceso por que: (i) fue expedida en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa; además, con falsa motivación en la medida en que no se demostró la ilegalidad que alegaba el solicitante de la revocatoria; (ii) porque carece de motivación con arreglo a lo previsto por el artículo 35 del C.C.A., fue expedida con desviación de poder y en forma parcializada, al favorecerse exclusivamente los intereses de la sociedad PANAMCO COLOMBIA S.A.

3. El fuero sindical solamente se pierde ipso facto en dos circunstancias: cuando el directivo es expulsado del sindicato o cuando renuncia sin haber cumplido la mitad del período estatutario, situaciones que no se daban en el caso del señor William Alfredo Navas Salguero, despedido sin autorización judicial.

Prosperidad de la acción

En este acápite la demanda afirma que en casos semejantes al presente, en que se revoca directamente un acto administrativo por la Administración con violación del derecho al debido proceso, esta Corporación en algunas oportunidades ha concedido la acción de tutela como mecanismo transitorio, y otras como definitivo.

En el presente caso, dice la demanda, la acción debe concederse como mecanismo definitivo, pues existe un total desconocimiento del debido proceso y los demás derechos fundamentales cuya protección se invoca, y porque se erige en el mecanismo más expedito para proteger en forma inmediata tales derechos. A este respecto cita jurisprudencia de esta Corporación que avalaría tales conclusiones.¹

Subsidiariamente se solicita que la protección sea concedida en forma transitoria, para evitar un perjuicio irremediable, que en este caso consistiría en que a los representantes de la organización sindical se les ha privado de la posibilidad de representar a la entidad gremial, que a dicha organización se le ha violado el derecho de asociación sindical, que dichas violaciones se mantienen en el tiempo, y que para cuando concluya el proceso contencioso administrativo habrá vencido el período de la junta elegida.

Por todo lo anterior, los demandantes solicitan al juez de tutela que, como mecanismo definitivo, se les tutelen los derechos “al debido proceso, igualdad, asociación sindical, conexo con el fuero sindical, a la imparcialidad y a la moralidad en las actuaciones administrativas”, ordenando el reintegro del señor William Alfredo Navas Salguero a la empresa PANAMCO COLOMBIA S.A., al mismo puesto y en las mismas condiciones que tenía cuando fue despedido; subsidiariamente, solicitan que se les tutelen los mismos derechos

como mecanismo transitorio. Piden también que se compulsen copias a la Fiscalía General de la Nación, para que se investigue por el punible de prevaricato a los funcionarios del Ministerio de la Protección Social que tuvieron que ver con los hechos que motivaron la demanda.

2. Traslado de la demanda.

El Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca admitió la demanda y ordenó correr traslado a los accionados.

2.1 Contestación de la demanda por parte de la Sociedad PANAMCO COLOMBIA S.A.

Estando dentro del término, la Sociedad PANAMCO COLOMBIA S.A., por medio de apoderado especial, se opuso a la acción con fundamento en los siguientes argumentos:

A. Por ser la acción fraudulenta y temeraria.

Sobre este punto explica el escrito de contestación que en la demanda se exponen hechos unos falsos y otros fraudulentos que ocultan al juzgador ciertas verdades o callan parcialmente la misma, para inducir a confusión.

En cuanto a la afirmación según la cual el señor Navas Salguero habría sido citado a una “simulación” de diligencia de descargos, previa al despido, durante la cual no se habría permitido la intervención de la organización sindical, la Sociedad demandada afirma que

existe prueba de lo contrario, que es la citación que se le hizo para dicha diligencia, en la cual expresamente se le dice que puede ir acompañado de por dos representantes del Sindicato. Por lo anterior, dice, los demandante habrían incurrido en falso testimonio cuando en la demanda afirman que no se siguió proceso disciplinario previo al despido, y que no se citó a descargos.

De otro lado, la Sociedad demandada afirma que el actor Navas se encuentra afiliado a SINTRAINDEGA, único sindicato con el cual la compañía ha suscrito convención colectiva. No obstante, en la demanda se indica que SINTRAINDU tiene convención colectiva de trabajo.

Por otra parte, en la demanda se presenta al señor Navas como titular de un presunto fuero sindical, por ser tesorero de SINTRAINDU, pero se oculta que el mismo señor fue nombrado como jefe de ventas desde el 29 de mayo de 2003, por lo que es nula su elección como tesorero sindical, de conformidad con lo estipulado en el artículo 53 de la Ley 50 de 19902. Adicionalmente, la demanda también oculta que los propios estatutos de SINTRAINDU en su artículo 18 ratifican la ilegalidad de la designación en el cargo de junta directiva del afiliado que represente al empleador. Por ello, “si el sindicato fue creado en el mes de julio de 2003 y el actor ya era jefe de ventas desde mayo de 2003, por disposición estatutaria no podía ni tenía la vocación para ser miembro de la junta directiva e ipso facto perdía su condición de directivo.” Agrega la Sociedad demandada que sobre esta situación se le envió oportuna comunicación al señor Navas en abril de 2005.

Pero lo que a juicio de la Sociedad demandada resulta más fraudulento y temerario es que en la demanda el representante del Sindicato trate de ocultar “los verdaderos hechos y conductas fraudulentas que el Ministerio de la Protección encontró para revocar su sindicato y la contradicción entre los propios hechos de la demanda que demuestran que sí se cumplió el debido proceso.” Dichos hechos, dice, fueron señalados en la propia Resolución 1286 de 2005, y por la presencia de ellos se estableció que no se requería el consentimiento de los interesados para revocar. Consistieron, prosigue, en ocultar el informar que la elección de los

directivos se hizo sin tener aprobados los estatutos previamente; también en ocultar el informar la pertenencia simultánea a otras organizaciones sindicales al interior de la empresa, “que han venido siendo creadas en forma sucesiva por los mismos sindicalizados, en un claro abuso del derecho, no para garantizar un derecho de asociación sino con un claro propósito fraudulento e ilegal de crear simultáneamente organizaciones que son inermes y buscar una garantía sindical para todos los trabajadores de la empresa.” Al respecto, la Sociedad demandada llama la atención sobre el hecho de que los demandantes pertenecen a una organización sindical denominada SINTRAINDEGA, con la cual se encuentra firmada una convención colectiva de trabajo, única a la cual aportan cuotas sindicales. De otro lado, SINTRAINDEGA en sus estatutos exige que ninguno de sus afiliados pertenezca a otro sindicato de la misma clase o actividad, “por lo que todas las multiafiliaciones, bien sea a SINTRAINDU o a las otras nueve organizaciones sindicales que han creado en los últimos años, son ilegales, toda vez que para pertenecer a SINTRAINDU han debido renunciar a SINTRAINDEGA, pues así lo establecieron los estatutos con autonomía sindical...” Agrega más adelante, que entre octubre de 2000 y diciembre de 2004, los trabajadores de PANAMCO COLOMBIA S.A. han constituido un total de nueve (9) sindicatos, uno cada seis meses aproximadamente, figura denominada “carrusel”. Todas y cada una de estas organizaciones están viciadas de nulidad, pues los miembros eran los mismos de las anteriores, su domicilio el mismo, el texto de sus estatutos también, la redacción de las actas de fundación, etc., siendo el único y verdadero sindicato el primero constituido, llamado SINTRAINDEGA, del cual nunca se han desafilado. Así, vencidos los fueros sindicales, han ido creando nuevas organizaciones sindicales, no para ejercer el derecho de asociación, sino para evitar a toda costa que la empresa despida a algún trabajador. El mismo Ministerio ha considerado que esta práctica hace que los trabajadores no puedan ser considerados como afiliados (el escrito menciona el caso de la Fábrica Nacional de Chocolates.)³

De otro lado, también configuró un fraude encontrado por el Ministerio de la Protección, la constitución de SINTRAINDU como sindicato de industria, es decir como uno que agrupa a varios trabajadores de diferentes empresas que se dedican a la misma actividad económica, cuando en sus estatutos se indica que sólo se permite la admisión de trabajadores que laboren exclusivamente en PANAMCO. El fraude entonces consiste en crear un sindicato de industria, que sólo permite la afiliación de trabajadores de una empresa.

Al respecto la sociedad demandada afirma que quien aquí actúa como presidente del Sindicato demandante carece actualmente de la representación legal del mismo, pues “tal representación no es unilateral ya que conforme lo estipula el artículo 25 de los estatutos, debe contar con la autorización previa de la Junta Directiva Nacional, la cual brilla por su ausencia dentro de la presente demanda.” Además, sostiene que el nombramiento de personas en cargos de dirección, confianza y manejo es una situación de carácter individual que sólo puede ser alegada por el directamente interesado y no por la organización sindical.

C. Por existir otra vía judicial.

Sostiene en este punto la sociedad demandada, que son innumerables las sentencias de esta Corporación conforme a las cuales la acción de tutela no se adecua para demandar derechos laborales, el reintegro o el pago de salarios o prestaciones sociales. Además, los actores cuentan con la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin que en este caso exista un perjuicio irremediable que justifique la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio, “ya que los funcionarios se encontraban afiliados a otras organizaciones sindicales, varias de las cuales siguen existiendo en la empresa...”

D. Por carecer de fundamentos de hecho y de derecho.

En este acápite la Sociedad demandada afirma que dado que era un hecho irrefutable que el señor Navas Salguero, por su condición de jefe, había perdido ipso facto la condición de

directivo sindical, no era posible entender que la inscripción sindical le generara un derecho particular y concreto, que exigiera pedir el consentimiento del mismo funcionario para revocar la inscripción. Lo anterior, además, estima la demandada que deja sin piso el presunto perjuicio irremediable, pues no se pudo pedir al juez de tutela el amparo de un derecho que no se tiene. En este punto, nuevamente recuerda el memorial que conforme al artículo 53 de la Ley 50 de 1990, no pueden formar parte de la junta directiva de un sindicato, ni ser designados funcionarios del mismo, los afiliados que representen al empleador frente a sus trabajadores. El señor Navas Salguero, recuerda, al momento de ser elegido tesorero del sindicato se desempeñaba en el cargo de Jefe de Venta que corresponde a uno de dirección y confianza, pues dentro de sus funciones está claramente establecida la de representar al empleador frente a los trabajadores, clientes y contratista; el salario, además, es el proporcionado a esas responsabilidades.

Sobre otro punto de la demanda, el libelo de la Sociedad accionada afirma que no es cierto que a los demandantes no se les haya permitido ver el expediente administrativo de la actuación que culminó con la revocatoria directa. Los mismos demandantes aceptan que se les envió una comunicación que les daba a conocer la actuación que se adelantaba. Así, el Sindicato contó con tres meses corridos entre la referida comunicación y la Resolución final, para hacerse parte dentro de la actuación administrativa, no obstante lo cual no se presentó; así, no es posible alegar violación alguna al derecho al debido proceso. Además, los actores confiesan que hicieron uso de los recursos de la vía gubernativa contra la Resolución que declaró la revocatoria directa. Recalca entonces la demandada, que en dichos recursos los actores adujeron los mismos hechos y fundamentos de derecho que ahora exponen en la demanda de tutela.

2.2 Contestación de la demanda por parte de Ministerio de la Protección Social.

Oportunamente, la Coordinadora del Grupo de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Dirección Territorial de Cundinamarca del Ministerio de la Protección Social dio respuesta a la

demanda, oponiéndose a las pretensiones.

En sustento de su oposición, el Ministerio dijo lo siguiente:

2.2.1. Que el 1° de marzo de 2005, la Sociedad PANAMCO S.A. había solicitado la revocatoria directa de la Resolución 02524 de 2003, mediante la cual ese Ministerio había ordenado la inscripción en el registro sindical de la organización denominada SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE INDUSTRIAL DE GASEOSAS S.A. -SINTRAINDU-.

2.2.2. Que la solicitud se formuló por darse la causales previstas en los artículos 69 y 73 del Código Contenciosos Administrativo, y con fundamento en el hecho de que los trabajadores habían acudido al “carrusel de sindicatos”, al ir creando de manera consecutiva varios sindicatos, con domicilios ficticios, para obtener protección foral, desvirtuando el objeto social del derecho de asociación sindical. Además, la solicitud aducía que los afiliados al nuevo sindicato no aportaban cuotas sindicales, ni ejercían actividades sindicales, como quiera que todas las peticiones, reclamaciones, negociaciones, etc. las hacían a través de otro sindicato denominado SINTRAINDEGA. Así las cosas, la petición afirmaba que los fundadores de SINTRAINDU habían incurrido en abuso del derecho de asociación sindical, por lo cual la conformación de la nueva organización era ilegal, lesionaba el interés público.

2.2.3. Que el Ministerio tenía competencia para decidir sobre la petición de revocatoria directa, de conformidad con lo previsto en el artículo 69 del C.C.A. y en el artículo 9° de la Resolución 951 de 2003.

2.2.4. Que no obstante que no se requería el consentimiento de los interesados para proceder a la revocatoria de la Resolución 02524 de 2003, toda vez que en la fundación de la

organización sindical y en la documentación presentada al Ministerio se había incurrido en ilegalidades, “en aras de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa SINTRAINDU”, se había procedido a informarle a esta organización sobre el inicio y objeto de la actuación administrativa, a través de comunicación oficial de 4 de mayo de 2005, remitida a su domicilio.

2.2.5 Que con base en el artículo 73 del Código Contenciosos Administrativo, que dispone en el inciso final que podrán revocarse los actos de carácter particular y concreto sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular del derecho cuando fuera evidente que el acto ocurrió por medios ilegales, se había procedido al estudio y decisión respectivas. Así, el 19 de mayo de 2005 se había expedido la Resolución 01286 de 2005, mediante la cual se revocó la Resolución 02524 de 2003.

2.2.6. Que aunque una revocatoria directa no debe conceder recursos, pues no puede abrir nuevamente la vía gubernativa, en aras de garantizar el derecho de defensa y el debido proceso de la agremiación sindical, en la Resolución 01286 de 2005 se indicó que contra ella procedían los recursos de reposición y apelación.

2.2.7 Que el 20 de mayo de 2005 la agremiación sindical solicitó copias de la petición de revocatoria directa formulada por la empresa PANAMCO COLOMBIA S.A. Ese mismo día, se hicieron presentes el señor Martín Muñoz, quien dijo ser afiliado al sindicato y otro señor que no se identificó, pero que manifestaba ser el presidente de SINTRAINDU. Al ser informado por Secretaría de que había una Resolución para ser notificada, pero que para proceder a ello era necesario acreditar la calidad de presidente del sindicato mediante certificación expedida por el Archivo Sindical de Ministerio, se retiró sin notificarse.

2.2.8 Que el día 1° de junio se presentó en el Ministerio el señor Hermes Prada Valbuena, aquí demandante y presidente de SINTRAINDU, y obtuvo a su costa las copias que había

solicitado. Posteriormente, el 3 de junio de 2005, se presentó nuevamente exhibiendo la representación legal, y se notificó personalmente de la Resolución 1286 de 19 de mayo, pese a que la misma ya había sido notificada por edicto fijado el 1º de junio.

2.2.9 Que con memorial presentado el día 13 de junio de 2005, el representante legal de SINTRAINDU presentó recursos de reposición y apelación contra la Resolución 1286 de 2005, los cuales fueron decididos negativamente mediante resoluciones de, 5 y el 21 de julio de 2005, respectivamente.

Hecho el anterior recuento de la actuación administrativa, el Ministerio afirma que el Acto Administrativo que revocó la Resolución 2524 de 2003 es claro y contundente en demostrar los innumerables actos ilícitos que rodearon a la fundación del Sindicato, como actas y documentos que se apartaban abismalmente de la verdad, actas de fundación disímiles, listados de fundadores que no coincidían con el contenido de las actas, incumplimiento de requisitos legales, etc., por lo cual dicho Acto concluye, tras un reposado examen probatorio, en la decisión de revocatoria directa.

Se refiere entonces el Ministerio a cierto pronunciamiento de esta Corporación, en el que se hizo ver que la autonomía sindical no es libérrima, y que debe ejercerse de conformidad con la ley y la Constitución⁴. En igual sentido menciona jurisprudencia sentada por el h. Consejo de Estado⁵.

Por último, el Ministerio afirma que los demandantes yerran cuando afirman que la presentación de la solicitud de revocatoria directa por parte de PANAMCO COLOMBIA S.A. se hizo por fuera del horario de atención al público, pues el horario de labores del Ministerio, en la Secretaría de la Dirección Territorial de Cundinamarca, va hasta las 5.45 P.M de lunes a viernes. La confusión deviene de que el horario de recibo de correspondencia culmina a las 5.P.M. No obstante, el trámite de presentación personal de poderes y recursos no se asimila

al de radicación de correspondencia, por lo que puede cumplirse hasta las 5.45 P.M. Por esta razón, el representante legal de PANAMCO COLOMBIA S.A., hizo su presentación el día 28 de febrero de 2005 a las 5.23 P.M.

En cuanto a los demás hechos y argumentos de la tutela, el Ministerio dice que no se refiere en el escrito de contestación de la demandada, por considerar que en la Resolución 1286 de 2005 están suficientemente analizados.

3. Pruebas obrantes en el expediente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

a. Copia del certificado de existencia y representación legal del Sindicato demandante, expedido por la coordinadora de Archivo Sindical del Ministerio de la Protección Social.

b. Copia del certificado de existencia y representación legal de la sociedad demandada.

c. Copia de la nómina de la junta directiva de SINTRAINDU y del auto de ejecutoria de la inscripción respectiva

d. Copia de toda la actuación surtida ante el Ministerio de la Protección Social que terminó con la Resolución 1286 de mayo de 2005. Este expediente incluye:

- Copia de la Resolución 2524 de 2003, mediante la cual el Ministerio de la Protección Social decidió la petición de inscripción en el registro sindical del Sindicato de Trabajadores de Industrial de Gaseosas SINTRAINDU.

- Copia de los recursos que se ejercieron por la vía gubernativa por parte de la empresa PANAMCO COLOMBIA S.A., contra la Resolución 2524 de 2005, que dispuso la inscripción en el registro sindical de la junta directiva y los estatutos del Sindicato de Trabajadores de Industrial de Gaseosas SINTRAINDU.

-Copia del auto que resolvió los anteriores recursos.

- Solicitud de revocatoria directa de la Resolución 2524 de 2003.

-Comunicación al representante legal del Sindicato de Trabajadores de Industrial de Gaseosas SINTRAINDU, sobre la actuación relativa a la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 2524 de 2003.

- Copia de la Resolución 1286 de 2005, mediante la cual se resuelve positivamente la solicitud de revocatoria directa.

-Copia de la citación al representante legal del Sindicato de Trabajadores de Industrial de Gaseosas SINTRAINDU, para notificación de la Resolución 1286 de 2005.

-Copia de los recursos de reposición y apelación en contra de la anterior Resolución .

-Copia de la Resolución 2141 de 2005, mediante la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación en contra de la Resolución 1286 de 2005.

e. Copia de los siguientes documentos: (i) Citación a descargos al trabajador William Alfredo Navas Salguero; (ii) Un ejemplar de la Convención Colectiva de Trabajo.⁶

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

f. Acta de la asamblea fundacional del Sindicato de Trabajadores de Industrial de Gaseosas SINTRAINDU.

g. Estatutos del Sindicato de Trabajadores de Industrial de Gaseosas SINTRAINDU.

h. Fotocopia del trámite disciplinario seguido al señor William Alfredo Navas.

i. Manual donde constan las funciones del cargo de jefe de ventas.

j. Resolución N° 00001814 del 29 de julio de 2005, mediante la cual se revoca la fundación del SINTRAPANAMCO y se remite copia de la actuación a la Fiscalía.

k. Copia de las Resoluciones 2986 de 19 de mayo de 2005 y 1932 de 5 de julio de 2005

II. ACTUACIÓN JUDICIAL

1. Sentencia proferida por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, el día doce (12) de septiembre de dos mil cinco (2005).

Mediante Sentencia proferida el día doce (12) de septiembre de dos mil cinco (2005), el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, decidió negar por improcedente la acción de tutela. En sustento de esta determinación expuso las siguientes consideraciones:

Sostuvo el a quo que en el caso concreto existían acciones por la vía contencioso administrativa y en la jurisdicción ordinaria laboral que permitían a los actores controvertir la decisión proferida por el Ministerio de Protección Social y el despido del señor Navas Salguero. En tal virtud, lo único que competía al juez constitucional era evaluar si la acción de tutela podía llegar a ser procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Al respecto, recordó el fallo que el acto mediante el cual se ordena la inscripción de una organización en el registro sindical es de carácter particular, tal y como ha sido definido por la jurisprudencia del h. Consejo de Estado.⁷ Por esta razón, para proceder a la revocatoria directa de este tipo de actos, es menester adelantar una actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y siguientes del C.C.A.

Por lo anterior, el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca desestima la pretensión de la demanda, en cuanto ésta se dirige en contra del Ministerio de la Protección Social.

En lo relativo a las circunstancias que rodearon el despido del señor Navas Salguero, la Sentencia de primera instancia considera que para que la acción de tutela resulte procedente por este aspecto, es menester acreditar también la existencia de un perjuicio irremediable. En el caso presente, se tiene que el asunto del despido puede ser ventilado a través de una acción de fuero sindical, la cual en principio excluiría la acción de tutela.⁸ No obstante, excepcionalmente sería procedente si estuviera de por medio el mentado perjuicio. Empero, el a quo no advierte la existencia del mismo, pues el actor no exhibe prueba alguna en tal sentido, siendo imposible presumirlo por la sola afirmación relativa a su existencia.

2. Impugnación de la Sentencia de primera instancia

La anterior decisión fue oportunamente impugnada por los demandantes, con fundamento en los siguientes argumentos:

En lo relativo a la múltiple afiliación sindical de los demandantes, afirman que SINTRAINDEGA se fundó en 1996, no siendo ellos fundadores de esa organización sindical. Agregan que para esa fecha, estaban vigentes los numerales 1° y 3° del artículo 26 del Decreto legislativo 2351 de 1965 y el artículo 360 del C.S.T., los cuales fueron más adelante declarados inexecutable por esta Corporación mediante las Sentencia C-567 de 2000 y C-797 del mismo año, respectivamente. De lo cual debe concluirse que a pesar de que la prohibición de multifiliación aparezca en los estatutos de SINTRAINDEGA, actualmente es inaplicable por resultar contraria a la Constitución.

En lo relacionado con la presunta violación del debido proceso, por la inadecuada citación a la actuación administrativa que culminó con la revocatoria directa de la Resolución que ordenó la inscripción de la organización sindical y su junta directiva en el registro sindical, los impugnantes alegan que ellos no tuvieron tres meses para presentarse e intervenir en dicha actuación, como lo alega PANAMCO COLOMBIA S.A., pues el Ministerio les envió la comunicación el 4 de mayo de 2005, después de dos meses de haber recibido la respectiva solicitud de revocatoria, y la Resolución 1286 de 2005, que culminó tal actuación, fue expedida el 19 de mayo; es decir, fue proferida “a los escasos (3) días hábiles que nos enteramos”. Además, aclaran que inmediatamente que recibieron la comunicación acudieron al Ministerio, pero no pudieron ver el expediente por falta del documento que acreditara la representación legal del sindicato, y por una actitud de poca colaboración del personal de la entidad. Que el 20 de mayo solicitaron copia de toda la actuación, advirtiendo que el Ministerio no podía pronunciarse sin permitirles ejercer el derecho de defensa, y pidieron la intervención de la Procuraduría General de la Nación, “pues no había duda y se podía profetizar, que el pronunciamiento del Ministerio de la Protección Social, atendiendo a los extraños comportamientos de los funcionarios, iba a ser parcializado hacia los intereses de PANAMCO COLOMBIA S.A.”

Insisten en que la presentación personal de la petición de revocatoria directa se hizo por fuera del horario de atención al público del Ministerio, pues dicho horario termina a las 5 P.M. de lunes a viernes, y el escrito respectivo tiene como hora de presentación personal las 5.23 P.M. Alegan que la información sobre el horario de atención suministrada por el Ministerio dentro del expediente, según la cual dicho horario culminaría a las 5.45 P.M., no es cierta. Sobre el particular adjuntan unas fotografías de avisos sobre atención al público en diferentes dependencias de esa entidad.⁹ De lo anterior, concluyen que la presentación por fuera del horario de atención “es un acto que “enloda” la imparcialidad de los funcionarios del Ministerio.

En cuanto a la exigencia que se le hizo al Sindicato de acreditar la representación legal del

sindicato para acceder al expediente, los impugnantes sostienen que dicha exigencia era innecesaria, puesto que en el mismo constaba la nómina de la junta directiva de la organización sindical, por lo cual bastaba con la presentación de la cédula de ciudadanía de uno de sus miembros. Aducen además que el acceso al expediente les fue negado afirmando que estaba bajo llave, y que la persona que tenía las llaves no estaba disponible. Todo lo anterior, sostienen, constituye un desconocimiento de lo establecido en el artículo 29 del C.C.A., conforme al cual cualquier persona tiene derecho a examinar los expedientes en el estado en que se encuentren y a solicitar copias sobre los mismos.

Sobre la consideración del Consejo Seccional de la judicatura de Cundinamarca, según la cual para efectos de la vinculación de los interesados a la actuación administrativa debía aplicarse el artículo 28 del C.C.A. y no del 14 del mismo Código, sostienen los impugnantes que éste último habla de citar, mientras que el primero habla de comunicar. Estiman que dado que existía una petición previa de revocatoria directa, era necesario comunicar y citar, por lo cual los dos preceptos resultaban aplicables.

En relación con la presunta violación del derecho al debido proceso, agregan que, habiendo interpuesto la demandada los recursos de reposición, apelación y queja por la vía gubernativa, en contra de la Resolución que ordenó la inscripción en el registro sindical, no era posible solicitar la revocatoria directa posteriormente. Esta figura, dicen, es excepcional, y sólo cabe respeto de aquellos actos administrativos que se han obtenido de manera ilegal o mediante la presentación de documentos falsos, cosa que no sucede en este caso, en donde sólo existen conjeturas al respecto.

Por último, en torno de las razones que existirían para proceder a la revocatoria directa, los impugnantes contradicen la afirmación de la Sociedad demandada según la cual sólo existe una convención colectiva, suscrita con SINTRAINDEGA. Afirman que eso no es cierto, pues de la Convención son titulares cuatro sindicatos más.

Refiriéndose a la violación de derechos fundamentales en cabeza del señor William Alfredo Navas Salguero, la posibilidad de acudir ante la jurisdicción ordinaria mediante la acción de fuero sindical no es ágil ni expedita, pues tardaría más de tres años en decidirse. Esta circunstancia, afirman, hace procedente la acción de tutela. Sobre este mismo punto llaman la atención respecto de la circunstancia de que el señor Navas fue despedido el 26 de julio de 2005, cuando la resolución 2141 de 2005, que resolvía el recurso de apelación contra la Resolución 1286 del mismo año, no estaba notificada ni ejecutoriada.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, y en la reiteración de otras aducidas con la demanda, los impugnantes solicitaron que fuera revocada la sentencia de primera instancia.

3. Sentencia proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, el día veintiséis (26) de octubre de 2005.

Mediante Sentencia proferida el veintiséis (26) de octubre de 2005, el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria¹⁰, resolvió “Aclarar la determinación de instancia, en el sentido de declarar la improcedencia de la presente acción, que no denegarla por improcedente”.

En sustento de la anterior decisión, el Consejo Superior consideró que atendiendo a que la única pretensión de fondo contenida en la demanda de tutela era que se dispusiera el reintegro del actor William Alfredo Navas Salguero, por haber sido presuntamente despedido pese a contar con garantía foral, la acción de tutela no era el mecanismo judicial adecuado para obtener lo solicitado, pues para ello la ley procesal laboral tenía previsto un mecanismo expedito de defensa judicial que hacía “inane” la presente acción, como reiteradamente lo

había sostenido esta Corporación judicial, incluso en fallos de unificación de jurisprudencia.¹¹ Así mismo, la jurisprudencia constitucional desvirtuaba la existencia de un posible perjuicio irremediable, como había sido considerado en casos similares al presente.¹²

En cuanto a la discusión relacionada con el trámite surtido con ocasión de la solicitud de revocatoria directa de la inscripción en el registro sindical de SINTRAINDU, la legalidad del mismo podía discutirse por la vía de la acción de nulidad y reestablecimiento del derecho, donde incluso se podía solicitar la suspensión provisional del acto.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991. Además, se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2. Asunto a resolver

Los demandantes, que son el presidente y el tesorero de la organización sindical denominada SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE INDUSTRIAL DE GASEOSAS S.A., SINTRAINDU, solicitan al juez de tutela que proteja sus derechos fundamentales “al debido proceso, igualdad, asociación sindical, conexo con el fuero sindical, a la imparcialidad y a la moralidad en las actuaciones administrativas”. Para ello, piden que como mecanismo definitivo, o subsidiariamente como mecanismo transitorio, se ordene el reintegro del señor William Alfredo Navas Salguero (tesorero del Sindicato) a la empresa PANAMCO COLOMBIA S.A., al mismo puesto y en las mismas condiciones que tenía cuando fue despedido.

Así pues, la única pretensión formulada en la demanda es la de reintegro del tesorero de SINTRAINDU. No obstante, en los hechos y fundamentos de derecho que se presentan en apoyo de la anterior solicitud, los demandantes plantean que la actuación administrativa del Ministerio de la Protección Social que culminó con la revocatoria directa de la inscripción en el registro sindical de SINTRAINDU y de su junta directiva, incluido el tesorero, desconoció de varias maneras el derecho al debido proceso del Sindicato. Y que, posteriormente, con base en la revocatoria directa así obtenida, PANAMCO COLOMBIA S.A. procedió a despedir al trabajador aforado. Por esta razón, la demanda no se dirige solamente contra la empresa PANAMCO COLOMBIA S.A., que produjo el despido presuntamente ilegal, sino también contra el Ministerio de la Protección Social, quien supuestamente sería responsable de la mencionada violación del derecho al debido proceso en el trámite de la revocatoria directa.

De esta manera, para establecer si el trabajador fue despedido ilegalmente, es decir sin autorización judicial a pesar de estar amparado con garantía foral, la Sala tendría que establecer previamente si la actuación administrativa que culminó con la revocatoria de la inscripción en el Registro sindical, del acta de fundación, el depósito de los estatutos y la inscripción de la Junta directiva de la organización sindical denominada SINTRAINDU constituye una vía de hecho administrativa. Es decir, correspondería a esta Sala establecer dos asuntos, en su orden: (i) si la actuación administrativa del Ministerio de la Protección Social que culminó con la revocatoria directa de la inscripción del acta de fundación de

SINTRAINDU y de su junta directiva en el registro sindical se erige en una vía de hecho administrativa vulneratoria del derecho al debido proceso de los demandantes; y (ii), si el subsiguiente despido del tesorero de esta agremiación sindical, sin autorización judicial previa, desconoció los derechos fundamentales que se consideran vulnerados.

Así pues, si se llegara a concluir que en la actuación administrativa del Ministerio no hubo vía de hecho, la presunta vulneración de derechos por parte de la empresa PANAMCO COLOMBIA quedaría automáticamente desvirtuada, pues el despido que ésta produjo ocurrió después de la revocatoria directa de la inscripción del trabajador aforado en el registro sindical.

Sin embargo, como cuestión previa, debe la Sala ocuparse de la procedencia de la presente acción, pues como es sabido el artículo 86 de la Constitución Política establece que la tutela es un mecanismo de defensa subsidiario que sólo procede cuando el afectado no disponga de otro mecanismo de defensa judicial, a menos que, existiendo ese otro medio de defensa, esté presente la amenaza de un perjuicio irremediable.

3. Procedencia de la presente acción

Como se acaba de decir, en primer lugar la presente acción pretende cuestionar la actuación administrativa del Ministerio de la Protección Social, surtida dentro del trámite de revocatoria directa de la Resolución que ordenó la inscripción del acta de fundación de SINTRAINDU, de sus estatutos y de su junta directiva en el registro sindical. Y en segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, la acción busca dejar sin efectos el despido de uno de los demandantes, llevado a cabo por la sociedad PANAMCO COLOMBIA S.A. con posterioridad a la mencionada revocatoria directa, cuando el fuero sindical que había tenido el trabajador carecía de fundamento jurídico por efectos de tal revocatoria.

Consecuentemente, debe la Sala estudiar la procedibilidad de la acción de tutela contra actos de naturaleza administrativa, y en particular contra aquellos que disponen la revocatoria directa de los actos particulares y concretos por parte de la Administración.

3.1. Conforme lo prescribe el inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política, “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Por tal razón, en las actuaciones administrativas que adelantan las autoridades debe observarse la plenitud de las formas previstas en la ley para tal clase de procedimientos, so pena de que se incurra en el desconocimiento del derecho al debido proceso¹³ y de las garantías que él comprende, entre ellas el derecho de defensa y contradicción. Si en dichas actuaciones administrativas no se observa el procedimiento legalmente previsto, y si ello repercute en la afectación del derecho al debido proceso de los interesados en la decisión administrativa, la acción de tutela se erige como un medio de defensa judicial adecuado, pero solamente si no existe otro mecanismo de defensa judicial que sirva para garantizar tales derechos, o si existiéndolo no se revela como un mecanismo de defensa eficaz en el caso concreto, o se cierne la amenaza inminente de un perjuicio irremediable sobre esta clase de derechos.

En efecto, como regla general la acción tutela no es el mecanismo adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, pues para ello existen las acciones correspondientes ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, juez natural de este tipo de procedimientos, en donde la estructura del procedimiento judicial permite un amplio debate probatorio relativo a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la Administración contraria a Derecho. Por esta razón, la acción de amparo solo cabría ante una vulneración o amenaza de vulneración ostensible y grave de derechos, que no pudiera detenerse o precaverse sino por medio de la decisión rápida del juez constitucional, o ante la comprobada ineficacia, según las circunstancias del caso, de la acción contenciosa legalmente prevista. En este sentido en Sentencia T-106 de 1993¹⁴ esta Corporación, afirmó:

“El sentido de la norma (se refiere al artículo 6º del Decreto 2591 de 1991) es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, es decir, que la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico.” (Paréntesis fuera el original)

3.2 No obstante, cuando la actuación administrativa a la que se acusa de ser vulneratoria de derechos fundamentales es aquella que culmina con la revocatoria de un acto propio por parte de la Administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha sentado una doctrina según la cual la acción de tutela es procedente, en atención a los principios de buena fe y de seguridad jurídica. En este sentido, por ejemplo, la Corte ha dicho lo siguiente:

“Es claro entonces, que es la tutela el medio idóneo para proteger las decisiones administrativas, que han constituido un derecho adquirido para el beneficiado y que no pueden ser modificadas sin su autorización, en razón a que se ha consolidado en él una

situación jurídica concreta, que al ser variada afecta la buena fe y la seguridad jurídica; de ahí que viene al caso la teoría del respeto al acto propio, con su proyección en la definición de asuntos laborales y prestacionales.”¹⁵ (Negrillas fuera el original)

Así pues, la Sala encuentra que la presente acción de tutela es procedente, en cuanto afirma que se violó el derecho al debido proceso en la actuación administrativa llevada a cabo por el Ministerio de la Protección Social, surtida dentro del trámite de revocatoria directa de una Resolución que ordenaba la inscripción de un sindicato y de su junta directiva en el registro sindical . En efecto, dicha Resolución constituía derechos adquiridos en cabeza de la organización gremial y de su junta directiva, que “en principio” no podían ser modificados unilateralmente por la Administración si contar con la previa autorización de los titulares.

4. La revocatoria directa como instituto jurídico, en la jurisprudencia constitucional.

En lo relativo a la institución jurídica de la revocatoria directa, propia del Derecho Administrativo, esta Corporación ha tenido oportunidad de verter una extensa jurisprudencia que ha analizado la naturaleza jurídica de la figura, las diferencias que presenta según se aplique respecto de actos administrativos de contenido general o particular, el principio que indica que tratándose de actos de carácter particular la revocatoria directa no procede sin el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho respectivo, las excepciones a la anterior regla general, el debido proceso que debe surtir para revocar directamente una decisión administrativa de carácter particular, etc.

4.1 En sede de constitucionalidad, en la Sentencia C-078 de 1997¹⁶ inicialmente la Corte explicó la naturaleza jurídica de la revocatoria directa, recordando que se trataba de un instituto jurídico por medio del cual las entidades de la administración pública – de oficio o a

solicitud de parte – dejaban sin efecto actos expedidos por ellas mismas, cuando tales actos resultaran manifiestamente contrarios a la Constitución o a la Ley. Dicho instituto, dijo el mismo fallo, era entendido por algunos como un recurso administrativo extraordinario, al paso que otros lo entendía como una facultad de la administración. Empero, podía ser visto como una o como otra cosa, según si el impulso para su aplicación provenía de un particular o de la Administración.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4.2 Más adelante, en la Sentencia C-672 de 2001¹⁷ la Corte se refirió a la irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto, explicando que en principio estos no pueden ser revocados sin el consentimiento del particular, en los términos señalados en la ley. Recordando in extenso la jurisprudencia sentada sobre este asunto en materia de tutela, en dicho fallo se vertieron los siguientes conceptos, que la Sala estima oportuno traer a ahora a colación, por la importancia que tienen para la resolución del problema jurídico que plantea la presente acción de tutela:

“2.2 Las normas aplicables en materia de revocación de actos administrativos. El respeto del debido proceso y del principio de buena fe.

“El Código Contencioso administrativo establece claramente un procedimiento aplicable para la revocación de los actos administrativos en el Título V del libro I (artículos 69 a 74)

“Así según el artículo 69 procederá la revocatoria de los actos administrativos en los siguientes casos:

“Artículo 69. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios

que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

“1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.

“2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

“3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

“El Código establece en relación con los actos de carácter particular y concreto que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría la obligación de obtener el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular para poder proceder a dicha revocatoria¹⁸.

“Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido explícita en la afirmación de la irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento del particular en los términos señalados en la ley. Ha dicho esta Corte:

“Sabido es, que la mutabilidad o inmutabilidad de los actos administrativos, ha sido aceptada por la doctrina, teniendo en cuenta, el sujeto a quien están dirigidos. Es así, que en los actos administrativos de carácter general, tendientes a producir efectos a todo el conglomerado social, o a una parte de él, son esencialmente revocables por parte de la administración, una vez se realice la valoración de las circunstancias precisas, para que la administración proceda a revocar sus propios actos.

No sucede lo mismo con los actos de contenido particular y concreto, que crean situaciones y producen efectos individualmente considerados, los cuales no pueden ser revocados por la administración, sin el consentimiento expreso del destinatario de esa decisión, según lo dispone el artículo 73 del C.C.A., el cual preceptúa que para que tal revocación proceda, se debe contar con la autorización expresa y escrita de su titular.

Y ello se entiende, en aras de preservar la seguridad jurídica de los asociados, como quiera, que las autoridades no pueden disponer de los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin que medie una decisión judicial, o que se cuente con la autorización expresa de la persona de la cual se solicita dicha autorización, en los términos establecidos en la ley.

En efecto, la Corte Constitucional, ha señalado: “razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por otra parte, esta Corporación, ha manifestado : “En cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte reitera que no puede tener cabida cuando mediante ellos se han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o se han reconocido derechos de la misma categoría, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. La decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta

de Revisión. Sentencia T-246 del 3 de junio de 1996).

(...)

La Corte en esta materia debe reiterar:

“Es importante recordar que, tratándose de la revocación de actos administrativos de carácter particular y creadores de derechos, es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde poner en movimiento el aparato jurisdiccional demandando su propio acto. De esta manera, al particular se le garantiza que sus derechos se mantendrán inalterables, mientras la jurisdicción, agotadas las formas propias de un juicio, no resuelva en favor o en contra de sus intereses.

“Dentro de este contexto, si la administración revoca directamente un acto de carácter particular y concreto generador de derechos, sin agotar uno de los requisitos señalados, vulnera los derechos de defensa y debido proceso del particular, derechos que, por mandato del artículo 29 de la Constitución, deben regir en las actuaciones administrativas.

“Si la administración decide revocar el acto administrativo prescindiendo de la intervención del juez correspondiente, desconoce los principios de seguridad jurídica y legalidad que en este caso obran en favor del particular, quien confía que sus derechos se mantendrán inmodificables, hasta que él acepte que se modifiquen o el juez lo decida”. (Sentencia T-315 del 17 de junio de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía)”¹⁹.

“Desde luego, como también se señala en la sentencia citada, esta Corporación ha reiterado que la administración tiene la posibilidad de revocar sin el consentimiento de la persona favorecida, el acto administrativo obtenido ilícitamente, por autorización expresa del artículo 73 inciso 2 del Código Contencioso Administrativo que dispone :

“Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”.

“Al respecto ha dicho concretamente la Corte que si :

“ (...)en el origen de la situación jurídica individual que se reclama, existe un vicio conocido por la administración, no puede permanecer sustentando un derecho, como si se hubiese adquirido al amparo de la ley”, pues “...la circunstancia expuesta indica que el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos”²⁰

“En la misma sentencia, reiterada en este aspecto posteriormente²¹, se precisa sin embargo que en este caso se está frente a una excepción que por tanto debe ser entendida y aplicada con carácter restrictivo, por lo que :

“(...) esta Corporación comparte, en principio, el criterio expresado por el Consejo de Estado (Sentencia del 18 de julio de 1991), según la cual “los únicos actos de carácter particular que son susceptibles de revocación, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, son los que resultan de la aplicación del silencio administrativo positivo”, ya que tanto las causales establecidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, a las que remite el 73 Ibídem, como la de haberse perfeccionado el acto por medios ilegales tienen por presupuesto que el acto objeto de revocación tenga el carácter de ficto, es decir, que pertenezca a la categoría indicada. De lo contrario -esto es, si no se produjo en virtud del silencio

administrativo positivo-, la revocación unilateral no procede, a menos que se trate de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico (Ver sentencias T-639 del 22 de noviembre de 1996. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y T-376 del 21 de agosto de 1996. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara)

“Es claro que no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca. Debe darse una evidencia de ello y, en consecuencia, la motivación del acto revocatorio dejará constancia expresa acerca de los elementos de juicio que llevaron al ente administrativo a concluirlo así.”²²

“Es decir que para esta Corporación, atendiendo el principio de buena fe y la presunción de legalidad que ostentan los actos de la administración²³, amen de tener en cuenta razones de seguridad jurídica y de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona mediante decisiones en firme²⁴, salvo una evidente violación del ordenamiento jurídico, un acto de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular.

“En una circunstancia de manifiesta ilegalidad, sin embargo, la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias.

“El acto administrativo que así lo declare deberá en todo caso hacer expresa mención de dicha circunstancia y de la totalidad de los elementos de juicio que llevaron al convencimiento de la administración, lo cual implica necesariamente la aplicación de un

procedimiento que permita a la Administración reunir dichos elementos de juicio.

“Al respecto la Corte constata que de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo, ya sea que la revocatoria proceda con o sin el consentimiento del particular, ésta está sometida en todo caso al procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo. Dicho artículo señala al respecto que:

“Artículo 74. Procedimiento para la revocatoria de actos de carácter particular y concreto
Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código. (...)”

“El artículo 28 al que remite, se ubica en el Capítulo VII De las actuaciones administrativas iniciadas de oficio y señala:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En estas actuaciones se aplicará en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35.

“Estos artículos establecen a su vez que:

“Artículo 14.- Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultados de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz.

En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición.

“Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente.

“Artículo 34.- Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.

“Artículo 35.- Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que deberá ser motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

“En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

“Cuando el peticionario no fuere el titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

“Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título.

“El artículo 74 que, como se ha visto, remite al artículo 28 del mismo Código y éste a su vez a las normas relativas a la citación del interesado (art. 14 C.CA.), la oportunidad para presentar pruebas (Art. 34 C.C.A) y los presupuestos para la adopción de decisiones (Art. 35 C.C.A), consagra en consecuencia un debido proceso, que de acuerdo con las circunstancias podrá aplicarse por el funcionario competente al que se ha advertido de la ausencia de requisitos a que alude la norma atacada.”

4.3 También en sede de constitucionalidad, en la Sentencia C-835 de 2003²⁵, al resolver la demanda incoada en contra de los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2003, la Corte profundizó la explicación relativa a la naturaleza jurídica de la figura, señalando que “la revocatoria directa, en cuanto acto constitutivo, es una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también, su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado.” Añadió este fallo, que tratándose de actos generales, impersonales y abstractos, el funcionario competente podía revocar el acto administrativo correspondiente cuando quiera que se hallara en manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley, no estuviera conforme con el interés público o social, o causara agravio injustificado a una persona. Y sobre la revocatoria directa, vista como recurso, explicó:

“Como modalidad de contradicción, la revocatoria directa es un recurso extraordinario administrativo, nítidamente incompatible con la vía gubernativa y con el silencio administrativo. Recurso que puede interponerse en cualquier tiempo²⁶, inclusive en relación con actos en firme, con la subsiguiente ruptura del carácter ejecutivo y ejecutorio del acto administrativo. En concordancia con esto, la decisión que se adopte en relación con la revocatoria directa no es demandable ante el Contencioso Administrativo.”

Ahora bien, en el mismo fallo, refiriéndose a la posibilidad de las autoridades administrativas de revocar directamente actos de reconocimiento de pensiones o de prestaciones económicas, la Corte dijo:

“Desde luego que en desarrollo del debido proceso la revocatoria establecida en el artículo 19 de la ley 797 de 2003 tiene que cumplir satisfactoriamente con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan. Vale decir, con referencia al artículo 19 acusado el acto administrativo por el cual se declara la revocatoria directa de una prestación económica, deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse al tenor del artículo 1 del mismo estatuto contencioso. Pero en todo caso, salvaguardando el debido proceso. Igualmente, mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo se le debe continuar pagando al titular -o a los causahabientes- de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad. Y como respecto del titular obra la presunción de inocencia, le corresponde a la Administración allegar los medios de convicción que acrediten la irregularidad del acto que se cuestiona. Es decir, la carga de la prueba corre a cargo de la Administración.

“Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, la manifiesta ilegalidad, tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el

titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4.4 El anterior recuento jurisprudencial es suficiente para extraer las siguientes conclusiones importantes para la resolución del problema que ocupa la atención de la Sala: (i) En relación con los actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, es necesario obtener el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular para poder proceder a su revocatoria directa. (ii) La anterior regla general conoce dos excepciones a las que se refiere el inciso 2° del artículo 73 del C.C.A27: una, la del acto que resulta de la aplicación del silencio administrativo positivo, y otra que se configura cuando es manifiesto que el acto administrativo fue obtenido ilícitamente. (iii) En los dos supuestos anteriores, la Administración tiene la facultad de revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que la manifiesta ilegalidad, tanto de las conductas reprochadas, como de los medios utilizados para lograr la expedición del acto administrativo, esté plenamente probada en el procedimiento administrativo que contemplan las referidas disposiciones.

5. El caso concreto.

5.1 En la presente oportunidad, los demandante estiman que sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de asociación sindical se han visto vulnerados por el Ministerio de la Protección Social, por las siguientes razones, en su orden cronológico:

- Porque fuera del horario de atención al público, la empresa PANAMCO COLOMBIA S.A. presentó ante la Coordinadora del Grupo de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Dirección Territorial de Cundinamarca del Ministerio de la Protección Social petición solicitando la revocatoria directa parcial de la Resolución 02524 del 3 de octubre de 2003.

- Porque una vez recibida la anterior solicitud, la mencionada Coordinadora envió una comunicación a la sede del Sindicato, referente al inicio de una actuación administrativa relativa a la posible revocatoria directa de la Resolución 12424 de 2003, pero luego no permitió ver el expediente, alegando que era necesario acreditar la representación legal de la agremiación para poderlo conocer. Por lo anterior, no se habría dado oportunidad para contradecir las pruebas, pues el sindicato, conforme a lo dispuesto por el artículo 14 del C.C.A, debió haber sido citado, no bastando una simple comunicación.

- Porque a la solicitud de revocatoria no se dio el trámite previsto en el artículo 29 de la Constitución Política y en los artículos 28, 34, 35, 44, 45, 48, 49 y 50 del Código Contencioso Administrativo, pues el sindicato no fue vinculado a la actuación administrativa previamente a la expedición de la decisión; de manera particular se incumplió el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo, conforme al cual “habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares”.

- Porque la revocatoria de la inscripción de la junta directiva del sindicato en el registro sindical, en lo relativo al señor William Alfredo Navas Salguero, exigía su consentimiento

expreso, el cual no se dio.

- Porque la Resolución 1286 de mayo de 2005 fue expedida con falsa motivación, en la medida en que no se demostró la ilegalidad que alegaba el solicitante de la revocatoria.

5.2 Por su parte, la empresa PANAMCO COLOMBIA S.A. habría vulnerado los mismos derechos fundamentales en cabeza del demandante Navas Salguero por las siguientes razones:

- Porque una vez que quedó en firme la Resolución que revocó directamente la inscripción en el registro sindical del acta de fundación, los estatutos y la junta directiva de la organización sindical, el 26 de junio de 2005 la empleadora citó a una “simulación” de diligencia de descargos al señor William Alfredo Navas Salguero, sin permitir la intervención de la organización sindical.

- Porque el mismo día 26 de julio de 2005 el señor William Alfredo Navas Salguero fue despedido, a sabiendas de que, por gozar del fuero sindical, para proceder al despido se requería autorización judicial.

5.3 La Sala pasa a estudiar los anteriores cargos de violación de derechos, a la luz de la jurisprudencia de la Corporación arriba comentada, y con fundamento en las pruebas que obran en el expediente, relativas a la manera como se adelantó la actuación administrativa que culminó con la revocatoria directa de la inscripción en el registro sindical del acta de fundación, los estatutos y la junta directiva de la organización sindical.

5.3.1 Primer asunto: si la revocatoria directa que profirió el Ministerio de la Protección social

requería o no del consentimiento escrito del representante legal del sindicato o del tesorero de la organización gremial, ambos aquí demandantes.

Según se explicó arriba, los actos administrativos que hayan creado una situación jurídica de carácter particular y concreto no pueden ser revocados directamente por la Administración sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En el presente caso, la resolución que ordenó la inscripción en el registro sindical del acta de fundación, los estatutos y la junta directiva de la organización sindical denominada SINTRAINDU pertenece a tal categoría de actos, por lo cual en principio no podía ser revocada directamente sin que mediara el consentimiento del sindicato demandante.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5.3.1.1. En el caso presente, la Resolución 1286 de 19 mayo de 2005, contentiva de la revocatoria directa, sobre la manera ilícita en que fue obtenido el acto administrativo revocado, en su parte motiva señala lo siguiente:

“...el Despacho en atención a los documentos allegados al informativo, y ejerciendo las facultades legales de practicar pruebas para mejor proveer, habiendo, entre ellas, realizado inspección sobre las actas, documentos y anexos que se arrimaron a la solicitud de inscripción en el Registro Sindical, así como de los estatutos del ente sindical en comento, en las oficinas de archivo sindical del Ministerio... pudo verificar que en efecto el ente sindical denominado SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE INDUSTRIAL DE GASEOSAS S.A. “SINTRAINDU”, de primer grado y de Industria, se creó en asamblea de 1° de junio de 2003 y solicitó a este Ministerio la inscripción del acta de fundación, y la inscripción de su junta directiva, sin haber aprobado previamente sus estatutos... solicitud a la accedió la Titular del

Despacho de entonces, Resolución número 02524 de octubre 3 de 2003.(sic)

“Efectuada la revisión de la documentación aportada... se pudo constatar...

“1°.- Las disposiciones estatutarias del ente sindical en comento, no fueron aprobadas en la asamblea de fundación de julio de 2003, como se afirma en la parte pertinente del Acta de fundación... lo cual constituye, evidentemente, una abierta contravención legal, y un distanciamiento enorme de la realidad. Actuación que deviene en ilícita y que bien ameritaba por parte de quien tuvo bajo su dominio la decisión de inscripción, la negación, de plano, de la inscripción solicitada.

“2°.- En el folio 2, la parte pertinente del acta de fundación anuncia que “Se reunieron veintiocho (28) trabajadores, todos mayores de edad ... con el objeto de asociarse... mientras que a folios 6 y 7 se anexa el listado de los asistentes a la asamblea de fundación de julio 1° de 2003, que comprende veintisiete (27) trabajadores, identificados con sus respectivas firmas, lo que desdice contundentemente de la veracidad del acta de fundación.. respecto del número de fundadores.

...

5°.- A folios 53 a 55, obra “ACTA DE ASAMBLEA DE FUNDACIÓN DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE INDUSTRIAL DE GASEOSAS S.A. SINTRAINDU” de fecha 1° de julio de 2003, que difiere ostensiblemente del acta de asamblea que obra a folios 2 y 3, siendo relevante resaltar que las dos actas hacen mención a la misma asamblea, en la misma fecha y horas (Julio 1° de 2003. 6:00 p.m.)

6°.- A folios 56 y 57 se adjuntó listado de asistentes a la asamblea de julio 1° de 2003, que difiere ostensiblemente del listado que se adjuntó a la solicitud de inscripción... toda vez que contiene un número mayor de fundadores o trabajadores asistentes (aparece Alexander Ramos, quien no estaba en el listado de los folios 6 y 7), que el que contiene el primero.

Aquí se evidencia que no es cierto que en la asamblea de julio 1° de 2003, hubieran estado presentes veintiocho (28) trabajadores, solo estuvieron 27, así se corrobora en el punto de elección de la Junta Directiva, en que se anuncia que fueron veintisiete (27) los electores, que obtuvieron veintisiete (27) votos. Así pues, es claro que el señor Alexander Ramos no estuvo presente en esa asamblea, sin embargo resultó irregularmente electo, y posteriormente se adulteró el listado de asistentes, para hacerlo figurar como tal, cuando en el listado original no aparece.

7°.- A folios 61 a 85 obra cuerpo estatutario en 18 capítulos y 75 artículos con la siguiente inscripción “doy fe que los presentes estatutos, fueron aprobados en la asamblea general celebrada el día 21 de septiembre de 2003. MISAELO ROJAS CAMACHO SECRETARIO GENERAL- HERMES PRADA VALBUENA- PRESIDENTE, MISAELO ROJAS CAMACHO SECRETARIO GENERAL.

En este punto se hace necesario llamar la atención, en que se verifican de manera reiterada y sistemática abiertas contradicciones, que más allá de dejar profundas dudas, determinan, sin temor a equivocación alguna, que el contenido del acta de fundación de SINTRAINDU, de julio 1° de 2003, se aparta profundamente de la verdad verdadera, que no es cierto que los estatutos del sindicato se hayan debatido y aprobado en la misma asamblea de fundación, es decir el día primero (1°) de julio de 2003; como tampoco es cierto, entonces, que se haya debatido y aprobado en la asamblea de julio ocho (8) de 2003. Por lo anterior el acta de fundación se aparta de la verdad, en tal estado, resulta claro concluir que se indujo en error a la Administración para lograr la inscripción en el registro sindical, que se utilizaron medios ilegales para ello.

“ ...

“Luego desde su inicio el ente sindical cuestionado inobservó la constitución Política y la Ley, esencialmente en su denominación cuando se anuncia como de industria, cuando está compuesto por trabajadores de la Empresa Industrial de Gaseosas S.A...

...

Del Derecho de Asociación y del Abuso del Derecho

... si los trabajadores se organizan en un ente sindical, con propósitos diferentes al objeto social que debe cumplir ineludiblemente un sindicato de trabajadores, o simplemente para obtener una protección foral y de esta manera limitar al empleador en su facultad constitucional y legal de dar por terminados los contratos de trabajo, resulta evidente que no se está cumpliendo el derecho de asociación. Pero, si además de ello, una vez terminada la protección foral que nace de la fundación de un sindicato, se crea uno nuevo, con los mismos trabajadores, o con gran parte de los mismos que fundaron el primero, no solo salta a la vista que se desvirtúa la naturaleza del derecho de asociación, sino que se está abusando de forma aberrante de dicho derecho.

En el caso que nos ocupa, no cabe duda, una vez analizado cuidadosamente todo el acervo,

que se han verificado hechos constitutivos del comúnmente llamado “carrusel de sindicatos”, por una parte, y “del abuso del derecho” por otra. Tales hechos son los siguientes:

1°.- La creación de sindicatos al interior de la empresa en Enero de 1996: SINTRAINDEGA; EN OCTUBRE ONCE (11) DE 2000: ASTDVEPA; En MAYO 1° DE 2001: ATLIVENT; En Mayo 10 de 2001: ANTRAPROPOP; en julio 9 de 2001: SINTRANALCHOC; en enero 6 de 2002: SINTRAPANAMCO; en marzo 13 de 2002: SINTRALÁCTEOS; en julio 1° de 2003: SINTRAINDI; Enero 2 de 2004: SINTRACOCACOLA; Septiembre 19 de 2004: SINTRAPACOL.

2°.- De los veintisiete (27) trabajadores de la empresa que efectivamente asistieron a la asamblea de fundación de julio 1° de 2003, como ha quedado demostrado, todos, es decir los veintisiete (27) de SINTRAINDU, son afiliados a la organización sindical SINTRAINDEGA, es decir ...(Se citan aquí los veintisiete nombres de los trabajadores, entre los que figuran las personas aquí demandantes)²⁸

3°.- De estos mismos afiliados a SINTRAINDU, que como quedó escrito pertenecen a SINTRAINDEGA, también están afiliados a ASTDVEPA, sin cotizar ni a SINTRAINDI ni a ASTDVEPA, LOS SIGUIENTES: (Se citan aquí 15 trabajadores , entre los cuales figura el señor Hermes Prada Valvuela, aquí demandante en calidad de representante legal de SINTRAINDU)²⁹

4°.- De los afiliados que crearon SINTRAINDU, se congregaron en asamblea de marzo 13 de 2002, para conformar SINTRALÁCTEOS, los siguientes: (Se citan aquí 8 trabajadores , entre los cuales figura el señor Hermes Prada Valvuela, aquí demandante en calidad de representante legal de SINTRAINDU)³⁰

5°.- De los mismos afiliados que conformaron SINTRAINDU, se congregaron en septiembre 19 de 2003, para crear SINALTRAPACOL: (Se citan aquí 6 trabajadores)

...

8°.- Los afiliados al ente SINTRAINDU no aportan por concepto de cuotas ordinarias a éste, y a contrario sensu, se demuestra con abismal contundencia, a folios 38 A 48... que participaron en las asambleas de SINTRAINDEGA, CON VOZ Y VOTO, Y QUE AUTORIZAN DESCUENTOS, AUN DE CUOTAS EXTRAORDINARIA, con destino a SINTRAINDEGA, desvirtuando de esta manera la existencia real del sindicato Sintraindu, y determinando, en cambio, que su creación es totalmente ficticia, que Sintraindu no presenta pliegos de peticiones, no ejerce las facultades de negociación, que no celebra convenciones colectivas de trabajo, que no ejecuta, en definitiva, ninguno de los actos propios de un sindicato de trabajadores; que su inscripción en el registro sindical inicialmente tuvo la finalidad de lograr una garantía foral para fundadores, adherentes y directivos sindicales, y de ahí en adelante mantener dicha garantía para los dignatarios, acudiendo a nuevas fundaciones para extender a los demás trabajadores de la empresa en comento.

9-. Así mismo es relevante en el acervo probatorio, como se expuso en anterior acápite, que en la fundación de SINTRAINDU, no se discutieron y aprobaron los estatutos, antes de radicar la solicitud de inscripción en el Registro sindical, ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de la Protección Social, y que inclusive, se desarrollaron actos sindicales de especial importancia, sin cumplir con este trámite, lo que determina que esos actos son inválidos, pues era necesario, por ejemplo, para elegir a los dignatarios de la Junta Directiva, que estuvieran aprobados previamente los estatutos, por que en todo caso dicha elección debe sujetarse a los propios reglamentos de la organización, que no son otros que los mismos estatutos. ...

Lo anterior se desprende, no solo de las pruebas arrimadas al expediente por el peticionario, sino de la misma verificación hecha por esta Coordinación, a través de la inspección de la documentación que de SINTRAINDU reposa en las instalaciones de la Coordinación de Archivo Sindical de este Ministerio...

Por todo lo anterior, se concluye con meridiana claridad que fueron varias las ilegalidades en que ha incurrido SINTRAINDU, que conllevan indefectiblemente a acceder a las peticiones del apoderado de la empresa...

En todo caso, cabe advertir al peticionario que la revocatoria parcial que habrá de decretarse en esta providencia no determina de manera alguna la cancelación del registro sindical de SINTRAINDU; como quiera que esto solo es posible ante la justicia ordinaria, a la que deberá cumplir la empresa con el acto administrativo por esta Coordinación proferido...

Por otra parte, se impone resaltar que la revocatoria a la cual se accede por este Despacho no requiere del consentimiento del ente sindical afectado, por las mismas razones que se han expuesto, es decir, por haberse producido el acto de inscripción en el registro sindical de este ministerio, del sindicato SINTRAINDU, por medios ilegales. Para sustentar lo enunciado, debe tenerse en cuenta la Sentencia del honorable Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de Julio 16 de 2002....

Por lo anterior, esta Coordinación

Resuelve:

ARTÍCULO PRIMERO: Revocar la resolución número 02524 del tres (3) de octubre de 2003, por medio de la cual este Ministerio ordenó la inscripción en el Registro sindical, del acta de fundación, el depósito de los estatutos y la inscripción de la Junta directiva de la organización sindical denominada “SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE INDUSTRIAL DE GASEOSAS S.A. SINTRAINDU”, DE PRIMER GRADO Y DE INDUSTRIA, SEGÚN ASAMBLEA DE FUNDACIÓN DE JULIO 1° DE 2003...”

5.3.1.2. A juicio de la Sala, la simple lectura de las consideraciones vertidas en la Resolución que parcialmente se acaba de transcribir demuestran que la Coordinación del Grupo de Trabajo y Empleo de la Dirección Territorial de Cundinamarca del Ministerio de la Protección Social hizo un estudio del material probatorio que reposaba en dicho Ministerio, referente al trámite de inscripción en el registro sindical del acta de fundación de la organización gremial denominada SINTRAINDU, del cual concluyó no de manera caprichosa, sino reflexiva, pormenorizada y seria, que el acto administrativo que había ordenado dicha inscripción había sido obtenido ilícitamente, por varios motivos, que no es necesario volver a ahora a mencionar. Así las cosas, debe concluirse que la manifiesta ilegalidad, tanto de las conductas reprochadas a los fundadores del sindicato, como de los medios utilizados para lograr la expedición del acto administrativo que ordenó la inscripción de su acta fundacional, sus estatutos y su junta directiva, estuvo plenamente probada en el procedimiento administrativo que agotó el Ministerio.

5.3.1.3. Así las cosas, habiéndose establecido que el acto administrativo revocado por la Administración fue obtenido ilícitamente y en forma abusiva de un derecho, conforme a lo explicado anteriormente no era menester obtener el consentimiento del beneficiario o beneficiarios, en este caso el Sindicato SINTRAINDU y los miembros de su junta directiva. No obstante, como se dijo ad supra, a pesar de esta circunstancia sí era necesario que se agotara el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso

Administrativo. En efecto, recuérdese que conforme se explicó en la sentencia C- 672 de 200131:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Al respecto la Corte constata que de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo, ya sea que la revocatoria proceda con o sin el consentimiento del particular, ésta está sometida en todo caso al procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo. Dicho artículo señala al respecto que:

“Artículo 74. Procedimiento para la revocatoria de actos de carácter particular y concreto
Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código. (...)”

“El artículo 28 al que remite, se ubica en el Capítulo VII De las actuaciones administrativas iniciadas de oficio y señala:

“Artículo 28 Deber de Comunicar Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a estos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

En estas actuaciones se aplicará en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35.

“Estos artículos establecen a su vez que:

“Artículo 14.- Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz.

En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición.

“Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente.

“Artículo 34.- Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.

“Artículo 35.- Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que deberá ser motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

“En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

“Cuando el peticionario no fuere el titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

“Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título.

“El artículo 74 que, como se ha visto, remite al artículo 28 del mismo Código y éste a su vez a las normas relativas a la citación del interesado (art. 14 C.C.A.), la oportunidad para presentar pruebas (Art. 34 C.C.A) y los presupuestos para la adopción de decisiones (Art. 35 C.C.A), consagra en consecuencia un debido proceso, que de acuerdo con las circunstancias podrá aplicarse por el funcionario competente al que se ha advertido de la ausencia de requisitos a que alude la norma atacada.” (Negrillas y subrayas fuera el original)

Así las cosas, pasa la Sala a ocuparse en verificar si, antes de proceder a la revocatoria del su acto propio, en el presente caso la Administración agotó el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo.

5.3.2 Segundo asunto: el agotamiento por la Administración de lo previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo.

5.3.2.1 De lo dispuesto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo se desprende que el Ministerio de Trabajo, a pesar de no estar obligado a contar con el consentimiento de SINTRAINDU ni de los miembros de su junta directiva para proceder a revocar la Resolución 02524 del 3 de octubre de 2003, por medio de la cual se había ordenado la inscripción en el registro sindical del acta de fundación, los estatutos y la junta directiva de ese Sindicato, sí tenía que cumplir con los siguientes requisitos para proceder a tal revocatoria: (i) comunicar la existencia de la actuación y el objeto de la misma a quienes pudieran resultar afectados con la decisión, pues así lo ordena el artículo 28 del

Código Contencioso Administrativo, al cual remite el 74 ibídem, que regula el procedimiento para la revocatoria de actos de carácter particular y concreto. Para esta comunicación debían aplicarse, “en lo pertinente”, los artículos 14, 34 y 35 del mismo Código. (ii) En virtud de lo dispuesto por el artículo 14, la comunicación anterior debía ser enviada por correo a la dirección conocida a los posibles afectados, si no hubiera otro medio más eficaz. (iii) No obstante, si la comunicación no hubiera sido posible, o pudiera resultar demasiado costosa o demorada, era factible publicarla en un periódico de la entidad o en otro de amplia circulación en el lugar, según lo disponen los artículos 14 y 15 del C.C.A. (iv) Durante la actuación, debía haberse dado la oportunidad de pedir pruebas y allegar informaciones a petición del interesado, con base en las cuales se tomaría la decisión, que debía ser motivada.

Pasa la Sala a verificar el cumplimiento de los anteriores requisitos:

Al folio 126 del cuaderno número 2 del presente expediente de tutela, obra copia de la comunicación enviada por la Coordinación de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la División Territorial de Cundinamarca del Ministerio de la Protección Social, dirigida al representante legal de SINTRAINDU, el la cual se lee: “Atentamente comunico a Usted que ante esta coordinación cursa solicitud de REVOCATORIA DIRECTA , de la Resolución numero 0524 de octubre 3 de 2003, por medio de la cual se ordenó la inscripción en el Registro sindical de la fundación de la organización que Usted representa, radicada con el número 5-6287 de marzo 1° de 2005 y suscrita pro el doctor JAIME PINZÓN QUINTERO, en calidad de Apoderado Especial de la empresa PANAMCO COLOMBIA S.A. Lo anterior para su conocimiento y fines pertinentes.” 32

Esta comunicación fue enviada a la sede del Sindicato y recibida el 6 de mayo de 2005, como consta en la copia de la “prueba de entrega” expedida por la firma “Postexpress”, visible al folio 193 del cuaderno 3. De esta manera, estima la Sala que el Ministerio de la Protección Social sí dio cumplimiento al artículo 28 del Código Contencioso Administrativo, conforme al

cual “Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a estos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma. En estas actuaciones se aplicará en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35.”(Negrillas fuera del original)

Ahora bien, en cuanto a lo alegado por el Sindicato demandante, según el cual no era suficiente la anterior comunicación, pues de conformidad con el artículo 14 del C.C.A era necesario que el sindicato fuera citado a la actuación administrativa, la Sala estima que no le asiste razón a la entidad gremial. En efecto, conforme al artículo 28 del C.C.A., en la actuación administrativa se aplicará “en lo pertinente” lo dispuesto en el artículo 14 ibidem, que se refiere a la citación de terceros. No obstante, como “comunicación” y “citación” son términos que significan distintas cosas, pues comunicar es simplemente informar por cualquier medio sobre la existencia y objeto de la actuación administrativa, al paso que citar es el acto de la autoridad por medio del cual se ordena la comparecencia de una persona a dicha actuación, la única manera de entender lo dispuesto en el artículo 28 cuando afirma que en las actuaciones administrativas se comunicará a los interesados la existencia y el objeto de la misma, para lo cual “se aplicará en lo pertinente” lo dispuesto en el artículo 14, es considerando que “lo pertinente” es la manera en que se surtirá la comunicación, que será la misma en que se ordena llevar a cabo la citación cuando ella es requerida. Es decir, “por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz”, dando “a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición.”

Así las cosas, en el caso presente estima la Sala que se dio cumplimiento tanto al artículo 14 del C.C.A., que ordena comunicar la actuación administrativa, como al 28 ibidem, aplicable en lo pertinente, es decir en la forma en que se debía surtir dicha comunicación. Ciertamente, ella se remitió por correo a la dirección del Sindicato, y fue recibida por éste el día 6 de mayo de 2005, como puede verificarse en la copia de certificado respectivo, denominado “prueba de entrega”, que obra en el expediente al folio 193 del cuaderno número 3, y como el mismo representante legal de la organización gremial lo admite en el libelo de la demanda.

Surtida la anterior comunicación que, como se admitió, fue conocida por el Sindicato, queda claro para la Sala que durante la actuación administrativa que concluyó con la revocatoria tantas veces comentada, se dio la oportunidad al ente gremial de pedir pruebas y allegar informaciones. Otra cosa es que dicha entidad no haya hecho uso de la oportunidad concedida.

En este punto debe referirse la Sala al argumento de los demandantes, según el cual el Ministerio obstaculizó el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, pues no permitió el acceso al expediente. Al respecto, tanto el Ministerio como el Sindicato demandante indican que dicho acceso se vio impedido por la circunstancia de que los miembros del ente gremial que acudieron al Ministerio carecían de un documento que acreditara la representación legal del Sindicato. El Ministerio sostiene además que la comparecencia de los sindicalistas para conocer el expediente tuvo lugar el día 20 de mayo de 2005, cuando la Resolución de revocatoria ya se había producido (se expidió el 19 de ese mismo mes y año), por lo cual los funcionarios del Ministerio informaron a los interesados que se había producido tal decisión, pero que para poder notificarla era menester presentar el documento que acreditara la representación legal, el cual no tenían. De esta manera, estima la Sala que la circunstancia de no poder conocer el expediente se debió a la culpa del mismo Sindicato, y no a la actitud renuente del Ministerio. En todo caso, la comunicación que se surtió el día 4 de mayo le dio la Sindicato la oportunidad de concurrir a la actuación administrativa y dentro de ella pedir pruebas y allegar informaciones, conforme lo exige el artículo 34 del C.C.A.

Finalmente, según lo dispuesto por el artículo 35 del C.C.A., la decisión del Ministerio tenía que haber sido motivada, al menos en forma sumaria. A este respecto, las extensas consideraciones vertidas en la parte considerativa de la Resolución 1286 de 19 mayo de 2005, contentiva de la revocatoria directa, arriba transcritas en forma parcial, en las cuales se hace alusión al material probatorio examinado para llegar a la determinación administrativa de revocar el acto propio, son suficiente prueba del cumplimiento de lo ordenado por dicho artículo 35, sin que sea necesario hacer al respecto consideraciones

adicionales en la presente Sentencia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5.3.3 Tercer asunto: si el señor William Alfredo Navas Salguero fue despedido por PANAMCO COLOMBIA S.A. sin autorización judicial a sabiendas de que, por gozar del fuero sindical, para proceder al despido se requería dicha autorización.

Obra en el expediente prueba de que el 19 de mayo de 2005 el Ministerio de la Protección Social profirió la Resolución 01286 de 2005, mediante la cual se revocó la Resolución 02524 de 2003. Así mismo, de que el 13 de junio de 2005 el representante legal de SINTRAINDU presentó los recursos de reposición y apelación contra dicha Resolución, los cuales fueron decididos negativamente. La Resolución mediante la cual se resolvió el recurso de apelación es la número 2141 de 2005, contra la cual no procedían recursos quedando por tanto agotada la vía gubernativa, que fue notificada personalmente al representante de PANAMCO COLOMBIA el día 25 de julio de 2005, y al representante legal de SINTRAINDU el día 27 del mismo mes y año. (Folio 225 del cuaderno 2, al reverso)

Ahora bien, existe también en el expediente prueba de que el día 26 de julio de 2005 PANAMCO COLOMBIA S.A. citó al señor William Alfredo Navas Salguero a diligencia de descargos, a fin de que rindiera explicaciones respecto al incumplimiento de sus obligaciones laborales. A dicha reunión fueron convocados también dos representantes del sindicato, dando con ello acatamiento a lo señalado en el Parágrafo 1 del Artículo 15 de la Convención Colectiva de Trabajo.³³ Es de anotarse que los dos miembros del sindicato que fueron convocados por escrito, leyeron la citación pero rehusaron firmarla, según se indica sobre la copia de la misma, en anotación manuscrita de quien les entregó dicha citación. Así mismo, el señor Navas Salguero, citado a descargos, rehusó firmar la citación.

En el acta correspondiente a dicha diligencia de descargos, se lee que los representantes de la compañía leyeron al trabajador un pliego de cargos referente al incumplimiento de algunas de sus obligaciones laborales, y que le dieron oportunidad de manifestarse al respecto. El trabajador negó el incumplimiento que se le imputaba y manifestó su inconformidad por haber sido citado a la diligencia el mismo día en que ella tuvo lugar, sin darle oportunidad de preparar su defensa. Los representantes del sindicato, pese a haber sido convocados, no acudieron a la citación.

Ahora bien, tras la diligencia de descargos, dicen los demandantes que el mismo día 26 de julio de 2005 el señor William Alfredo Navas Salguero fue despedido, a sabiendas de que, por gozar del fuero sindical, para proceder a tal despido se requería autorización judicial.³⁴ La empresa demandada, PANAMCO COLOMBIA S.A. no contradice que el hecho del despido se haya producido en esa fecha, pero sí sostiene que para ese momento el trabajador no contaba con la garantía foral.

Sobre este punto la Sala constata que por cuanto la Resolución 2141 de 2005 (que resolvió el recurso de apelación interpuesto por el Sindicato en contra de la Resolución 01286 de 2005, contentiva de la revocatoria directa) no admitía recurso alguno y fue notificada a PANAMCO COLOMBIA S.A. el día 25 de julio de ese mismo año, el despido del día 26 no se produjo “a sabiendas” de que por gozar el trabajador de garantía foral, se requería autorización judicial para terminar unilateralmente el contrato de trabajo. Todo lo contrario, tal despido se produjo cuando el empleador conoció que estaba en firme la Resolución 01286 de 2005, revocatoria de la Resolución 02524 de 2003. Ciertamente, con la notificación surtida el 25 de julio al apoderado de PANAMCO COLOMBIA S.A., esta Compañía supo que la decisión de revocar la inscripción de la junta directiva era inapelable ante la Administración, y solo entonces procedió al despido.

Adicionalmente, como lo hace ver la Sociedad demandada, existía otra razón para considerar que el señor Navas Talero carecía de fuero sindical para el momento en que fue despedido. Tal razón estribaba en que, por ocupar un cargo de confianza y manejo, según lo prescrito por el artículo 53 de la Ley 50 de 1990, no podía formar parte de la junta directiva del sindicato, ni ser designado como funcionario del mismo.

Por todo lo anterior, no es de recibo la acusación formulada en la demanda, según la cual PANAMCO COLOMBIA S.A. habría despedido a un trabajador que gozaba de fuero sindical, a sabiendas de tal circunstancia. Así las cosas la Sala desestima que en el presente caso se esté en presencia de una vulneración de los derechos al debido proceso, al trabajo o de asociación sindical de los demandantes. La organización sindical SINTRAINDU, según lo decidió la autoridad administrativa competente tras un largo y detenido examen probatorio y con fundamento en serios argumentos jurídicos, obtuvo la inscripción en el registro sindical de su acta fundacional, estatutos y junta directiva de manera ilegal y abusiva del derecho, sin que sobre dicha actuación pueda ahora edificar un pretendido derecho a garantía foral. Ciertamente, esta garantía no es simplemente un derecho subjetivo, sino principalmente una forma de garantizar al sindicato su posibilidad de existir y de actuar, según se explicó por esta Corporación en la Sentencia C-381 de 200035, cuando dijo que la garantía foral buscaba impedir que mediante el despido, el traslado o el desmejoramiento de las condiciones de trabajo, el empleador perturbara indebidamente la acción legítima que la Carta reconoce a los sindicatos 36. En tal virtud, el fuero sindical es un mecanismo de protección establecido primariamente en favor del Sindicato, y sólo secundariamente para proteger la estabilidad laboral de los representantes de los trabajadores. De esta manera, establecido el abuso del derecho en la conformación de un Sindicato, carece de fundamento jurídico el fuero sindical que sus fundadores o directivos puedan reclamar, pues se trata de un derecho que, en sus aspectos subjetivos, depende de lleno de la legalidad de la organización que se pretende proteger.

En todo caso, la Sala aclara que frente a las acusaciones contenidas en la demanda, según las cuales el despido violó la garantía foral y se produjo tras una “simulación” de diligencia

de descargos, el señor Navas Salguero, aquí demandante, tiene expeditas las acciones de reintegro y la ordinaria laboral, ante la jurisdicción laboral.

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

RESUELVE

Primero. Revocar la Sentencia proferida el veintiséis (26) de octubre de 2005 por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, que resolvió “Aclarar la determinación de instancia, en el sentido de declarar la improcedencia de la presente acción, que no denegarla por improcedente”.

Segundo. Denegar la tutela para la protección de los derechos de la organización sindical denominada SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE INDUSTRIAL DE GASEOSAS., “SINTRAINDU”, y del señor William Alfredo Navas Salguero.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 La demanda se refiere concretamente a las sentencias T-222 de 2005 y T-031 del mismo año.

2 Conforme a esta disposición, es nula la elección de cualquier miembro de junta directiva cuando el afiliado representa también al empleador frente a los trabajadores.

3 Sobre este tema, la contestación de la demanda incluye un estudio sobre el abuso del derecho de asociación sindical, elaborado por el doctor José Roberto Herrera.

4 Se cita concretamente la sentencia T- 173 de 1995.

5 Sentencia de 24 de octubre de 1996, Sección Segunda.

6 En la demanda se afirma que se adjunta copia de la carta de despido del señor Navas Salguero, pero el Despacho del magistrado sustanciador no la encontró dentro del acervo probatorio arrimado al expediente.

7 Cita al respecto un pronunciamiento de la Sección Segunda, fechado el 6 de mayo de 1992.

8 Como fundamento de esta conclusión se cita la Sentencia T-1209 de 20008.

9 En dichas fotografía no es posible corroborar con certeza lo que afirman lo demandantes.

10 M.P. Temístocles Ortega.

11 Se cita concretamente las sentencia SU-036 de 1999, T-326 del mismo año, T-068 de 2000, t-418 de 2000, T-1209 de 2000 y T-1271 de 2001.

12 Al respeto el fallo cita la Sentencia SU-250 de 1998.

13 Cf. Sentencia C-1725 de 2002, M.P Fabio Morón Díaz

14 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

15 Sentencia T-947 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

16 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

17 M.P Álvaro Tafur Galvis

18 “Artículo 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

“Pero habrá lugar a la revocación de los actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

“Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.”

19 Sentencia T-720/98 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

20 Sentencia T-336/97, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

21 Sentencia T-276/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

22 Sentencia T-336/97, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

23 Sentencia T-276/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

24 Sentencia T-347/94 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

25 M.P. Jaime Araujo Rentería. En esta Sentencia se examinó, entre otros asuntos, la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, que establece un deber de revisión oficiosa por parte de los representantes legales de las instituciones de seguridad social, respecto de los actos administrativos que reconocen pensiones o prestaciones económicas periódicas y que señalan que en caso de comprobarse el incumplimiento de los requisitos, o que el reconocimiento se hizo con apoyo en documentación falsa, el funcionario competente deberá revocar directamente el correspondiente acto administrativo. La norma fue declarada exequible, condicionadamente a que el acto administrativo por el cual se declara la revocatoria directa de una prestación económica, debe ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial

que deban privilegiarse al tenor del artículo 1 del mismo estatuto contencioso. Debiendo estar de presente en todo caso, la manifiesta ilegalidad del acto de reconocimiento pensional.

26 En materia de impuestos nacionales el Estatuto Tributario prevé en su artículo 737: “El término para ejercitar la revocatoria directa será de dos (2) años a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo”. Actualizándose así el carácter subsidiario y supletorio del C.C.A.

27 Este inciso dice así: “Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”.

28 Paréntesis fuera del original.

29 Paréntesis fuera del original

30 Paréntesis fuera del original

31 M.P.Álvaro Tafur Galvis.

32 No es posible en la copia constatar la fecha de la comunicación. El Ministerio y los demandantes coinciden en que fue del 4 de mayo de 2005.

33 Las copias de la citación a la diligencia son visible en el expediente a folios 87 y 88 del cuaderno número 4.

34 En la demanda se afirma que se adjunta copia de la carta de despido del señor Navas Salguero, pero el Despacho del magistrado sustanciador no la encontró dentro del acervo probatorio arrimado al expediente. Por tal razón no se pudo constatar la fecha exacta del despido.

35 M.P Alejandro Martínez Caballero

36 Ver, entre otras, las sentencias T-326 de 1999, SU-036 de 1999, T-728 de 1998, T-297 de

1994, C-593 de 1993.