

T-297-94

Sentencia No. T-297/94

FUERO SINDICAL-Naturaleza

El fuero sindical constituye una garantía a los derechos de asociación y libertad sindical, antes que la protección de los derechos laborales del trabajador sindicalizado, pues indudablemente dicha garantía protege la organización sindical, en cuanto tiende a precaver los actos arbitrarios del patrono que afectan al personal con cargos de relevancia en la misma, los cuales necesariamente repercuten en el desarrollo de su actividad y en el cumplimiento de sus objetivos y, además, en la libertad que tienen los trabajadores para afiliarse o retirarse de la organización.

TRASLADO-Motivación/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA PARA EMPLEADOS CON FUERO SINDICAL

La administración no necesita acudir previamente ante el juez ordinario laboral para adoptar medidas administrativas como las contempladas en el art. 405 del C.S.T., en relación con empleados públicos amparados por el fuero sindical; pero teniendo en cuenta que los actos administrativos que profiera afectan los derechos de una persona y los de la organización sindical, deben ser motivados, no sólo porque así lo exige el art. 35 del C.C.A. sino con el fin de garantizar el adecuado control posterior por el juez administrativo, que debe pronunciarse sobre la justa causa invocada por la administración al adoptar la decisión. La circunstancia de que los actos administrativos que eventualmente afectan los derechos de los empleados públicos con fuero sindical deban ser controlados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no impide que a través del mecanismo de la tutela se puedan proteger los derechos fundamentales que se encuentren afectados o amenazados por la acción o la omisión de la administración. En tal virtud, contra esta clase de actos, es viable la tutela como mecanismo transitorio cuando se trate de evitar un perjuicio irremediable.

PERJUICIO IRREMEDIABLE/SENA

En casos como el caso que nos ocupa el perjuicio siempre es irremediable, porque la garantía del fuero sindical no solamente persigue la estabilidad laboral de los trabajadores en la

empresa, sino proteger, como se dijo antes los derechos de asociación y libertad sindical y dicha protección, por estar en juego los derechos al trabajo y los mencionados anteriormente debe dispensarse en forma inmediata, pues la tramitación de un proceso contencioso administrativo cuya duración es de varios años haría irremediable el perjuicio que se genera no sólo para el trabajador sino para la organización sindical con el mantenimiento de los efectos del acto administrativo, porque en el caso de que el juez administrativo falle en favor del empleado el restablecimiento del derecho no repararía a plenitud los perjuicios que han sido causados.

REF.

EXPEDIENTE T - 31387

TEMA:

FUERO SINDICAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS. JURISDICCION COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS DE ESTA NATURALEZA.

PETICIONARIO:

ALVARO ORLANDO VASQUEZ DAZA.

PROCEDENCIA:

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA PLENA LABORAL.

MAGISTRADO PONENTE:

Santafé de Bogotá D. C., junio 29 de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, procede a dictar el fallo correspondiente a la acción de tutela instaurada por el señor ALVARO ORLANDO VASQUEZ DAZA, contra el señor Director General del SENA.

I. ANTECEDENTES.

## 1. Las Pretensiones.

El señor ALVARO ORLANDO VASQUEZ DAZA, pretende protección a sus derechos al trabajo y defensa, solicitando se “Ordene suspender la aplicación de la Resolución #0744 de 1993 expedida por el Director General del SENA, en la parte pertinente que se refiere a mi traslado, hasta que se me responda el recurso de reposición que interpuso contra la Resolución”, y que se “Ordene al SENA, Regional Norte de Santander que me otorgue los permisos solicitados conforme a las solicitudes anexas”.

## 2. Los Hechos.

En el escrito introductorio de la acción de tutela, el señor Vásquez Daza, expone como hechos de su acción, los que a continuación se resumen:

Afirma el accionante ser “... Revisor Fiscal de la Subdirectiva de SINDESENA, Sindicato de Empleados Públicos del SENA seccional Norte de Santander desde el mes de septiembre 29 de 1992, ...”.

Considera el señor Vásquez Daza, basado en el artículo 39 de la Constitución Política que se encuentra “amparado por el fuero sindical”. En tal virtud, a su juicio, “la Resolución #0744 de marzo 30 de 1993, expedida por el director General, Doctor Hernando Arango Monedero, viola gravemente mi derecho, constitucional de no ser trasladado (fuero sindical) sin previa justa causa calificada por el juez del trabajo, pues con la citada resolución #0744 de marzo 30 de 1993 se me trasladó sin los requisitos del fuero, de la ciudad de Cúcuta a la ciudad de Pamplona, tal como consta en copia de dicha resolución anexa”.

Agrega el demandante:

“Pero si como lo anterior fuera poco, el SENA, regional Norte de Santander, no me ha otorgado los permisos a que tengo derecho, pese a que reiteradamente he solicitado se me concedan para poder ejercer el derecho a la defensora, (sic) tal como consta en anexos”.

“Con el silencio y la negativa del SENA frente a mis peticiones de permiso, se viola mi derecho a la defensa, y mi derecho al trabajo y especialmente el derecho a permiso relacionado con el Derecho Constitucional del Trabajo, Decreto Ley 2400 de 1968, artículo 7”.

### 3. Los Fallos que se Revisan.

#### 3.1. Primera Instancia.

El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cúcuta, Sala de Decisión Laboral, mediante proveído de mayo 14 de mil novecientos noventa y tres, decidió “Tutelar el derecho impetrado (...) como MECANISMO TRANSITORIO en el sentido de que se suspendan los efectos jurídicos de la Resolución No. 0744 del 30 de marzo de 1993, ...”, por las siguientes razones:

Respecto a la violación del derecho de petición,”... se encuentra que el peticionario formuló por escrito solicitud de reposición de fecha 26 de abril de 1993, contra el Acto Administrativo consignado en la resolución tantas veces mencionado, por el cual se ordena su traslado a la ciudad de Pamplona Norte de Santander”.

“Al demandante se le da respuesta a su petición contenida en el recurso antedicho, según consta en el informativo al folio 51, de fecha 10 de mayo de 1993, en oficio No. 12-34943, donde se le notifica la negativa de aquél, en atención a que la decisión administrativa adoptada por el “SENA” corresponde a los llamados “Actos Administrativos Simples”, esto es, aquéllos que conforme a la ley contienen una mera declaración de voluntad de la Administración Pública y que no son susceptibles de recurso alguno”.

“Por este aspecto encuentra la Sala que no se puede imputar al SENA la transgresión directa del derecho de petición invocado por cuanto se le da respuesta oportuna a la solicitud de revocación del Acto elevada por el trabajador. Lo mismo puede decirse respecto del agotamiento de la vía gubernativa como lo confiesa el tutelante al promover la acción, por lo que es dable tener como cierto este presupuesto procesal, ya que el mismo interesado al reconocer surtido este trámite, tiene expedito el camino procedimental de acudir a la jurisdicción Contencioso Administrativo para que se pronuncie en últimas sobre la petición de no traslado alegada”.

“En el caso que nos ocupa, el meollo de la controversia gira sobre si el “SENA” como entidad empleadora del accionante, está legitimada para disponer unilateralmente su traslado a otra ciudad de Pamplona, encontrándose el trabajador amparado desde el punto de vista formal de la prerrogativa del Fuero Sindical, el cual es una garantía especial de estabilidad inherente

al derecho al trabajo, y que se traduce en el privilegio de que determinados trabajadores particulares u oficiales vinculados por contrato de trabajo, estén comprendidos dentro de este régimen de excepción, por pertenecer a la Junta Directiva o Sub-directiva de una Organización Sindical, tal como lo prescribe el art. 405 y 406 del C. S. T. (modificados, éste ultimo por el art. 57 de la Ley 50 de 1990)".

"Aún cuando no es materia de este procedimiento de Tutela, entrar a definir sobre la existencia o validez legal del derecho de aforo de que se dice ampara el tutelante, no es menos cierto, que ante la demostración de que el señor VASQUEZ DAZA figura o aparece como Revisor fiscal y miembro Principal de la Junta Sub-Directiva de la Organización sindical "SINDESENA", Seccional Cúcuta, según designación efectuada el 28 de agosto de 1992, surge en su favor la presunción legal que se encuentra amparado del privilegio especial del FUERO SINDICAL en los términos de las normas laborales citadas".

"Lo procedente significa, que si bien, será la jurisdicción Ordinaria Laboral o la Contenciosa Administrativa las que tendrán que pronunciarse de fondo sobre la naturaleza y existencia legal del fuero que presumiblemente ampara al incoante, la Sala considera en aras de la protección del derecho al trabajo, que como garantía constitucional cobija al petente, disponer la suspensión de la orden Administrativa de traslado, hasta tanto se dirima por la justicia correspondiente. Además, nos encontramos en presencia de una ostensible violación del derecho fundamental al debido proceso, por cuanto si se presume legalmente que el trabajador se encuentra gozando del beneficio del FUERO SINDICAL, necesariamente la entidad empleadora es quien (sic) debe iniciar el correspondiente proceso, tendiente a justificar las razones de traslado mediante el mecanismo procesal del levantamiento del Fuero Sindical o Permiso para Despedir, pues corresponde al Juzgador de esta instancia definir en últimas, la verdadera situación del tutelante".

### 3.2. Segunda Instancia.

La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena Laboral, mediante sentencia de enero 27 de 1994, resolvió "Revocar la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cúcuta ...", por las siguientes razones:

"No cabe duda alguna que el peticionario, dada su condición de empleado público, cuenta con otro medio de defensa judicial, cual es acudir ante la Jurisdicción Contenciosa

Administrativa con el objeto de obtener la nulidad del acto administrativo que dispuso el traslado, exponiendo las razones que para ello considere válidas”.

“Contrariamente a lo sostenido por el Tribunal, estima esta Corte que este procedimiento no es el medio idóneo para fijarle competencia a la Jurisdicción Laboral o la Contenciosa Administrativa para conocer del proceso de fuero sindical cuando el demandante es un empleado público, aún sin ir más allá, como acontece en el presente caso, al imponerle al Sena la obligación de “... iniciar el correspondiente proceso, tendiente a justificar las razones del traslado mediante el mecanismo procesal del levantamiento del fuero sindical o Permiso para Despedir, pues corresponde al Juzgador de esta instancia definir en últimas, la verdadera situación del tutelante”.

Considera la Corte, que “Tampoco se quebrantó el derecho al trabajo, pues la accionante se le trasladó para que continuara prestando idénticas funciones a las que tenía y con igual salario, tal como él mismo lo admite en la declaración que rindió, de que cuenta con la posibilidad de viaticar o de ganar un auxilio de movilización (folio 37)”.

“De otro lado, no es acertada la decisión del fallador colegiado, al otorgar la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio económico irremediable, hasta que el Sena inicie proceso de levantamiento de fuero sindical, puesto que, como en el párrafo precedente se analizó, el traslado no genera daño de esa índole y, si en determinado momento llegara a causarse, no tendría ese carácter, dado que el empleado si desea, puede acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en demanda de nulidad del acto respectivo que contiene sus traslado y pedir la indemnización por los perjuicios que estime se le han ocasionado”.

“Además, la decisión impugnada no se muestra acorde con lo solicitado por el accionante, por cuanto éste pidió en forma expresa la suspensión de la Resolución 9744 del 30 de marzo de 1993, en cuanto se refiere a su traslado, “... hasta que se me responda el recurso de reposición que interpuso contra la Resolución”, aspecto reconocido por el propio Tribunal cuando le dio validez a la respuesta que obra a folio 51; luego entonces, la decisión revisada se extralimitó en lo pedido al ordenar la suspensión hasta que el Sena promoviera proceso de levantamiento de fuero sindical”.

“Respecto a los permisos que manifiesta el accionante le han sido negados, no pertenecen a

derechos de rango constitucional, los cuales no pueden demandarse a través de la acción de tutela conforme lo consagra el artículo 2o. del Decreto 306 de 1992”.

## II CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de las sentencias, en virtud de lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los arts. 33, 34 y 35 del Decreto-Ley 2591 de 1991.

### 2. El fuero sindical de los empleados públicos.

En la sentencia C-593 del 14 de diciembre de 1993, de la cual fue ponente el Dr. Carlos Gaviria Díaz, la Corte declaró inexecutable el art. 409 del Código Sustantivo del Trabajo y en relación con el fuero sindical de los empleados públicos expresó lo siguiente:

“Si se comparan la norma legal acusada (Art. 409 del Código Sustantivo del Trabajo) y la superior (Art. 39 de la Carta) , se tiene que concluir que el Constituyente de 1991 consagró, en el artículo 39, el derecho al fuero sindical sin restricción diferente a la establecida en su último inciso para los miembros de la Fuerza Pública. Éstos, en ningún caso tendrán derecho al fuero sindical, porque la Constitución les negó el derecho, previo y necesario, de la asociación sindical”.

“Así, de la comparación de la norma acusada con la norma superior, hay que concluir que el Constituyente de 1991 no excluyó del derecho de asociación sindical a los empleados públicos, sino que le dió consagración constitucional al derecho que les reconocían la ley y la jurisprudencia anterior y amplió las garantías para su ejercicio, al no excluírlos del derecho al fuero sindical”.

(....)

“La ampliación que hizo el Constituyente de 1991 de la figura del fuero sindical para los representantes de los sindicatos de empleados públicos, señala inmediatamente la necesidad de un desarrollo legislativo del artículo 39 de la Carta, pues al menos los artículos 2, 113 y 118 del Código de Procedimiento Laboral, son inaplicables a los servidores públicos. El

artículo 2° del Código de Procedimiento Laboral enumera los asuntos de los que conocerá la Jurisdicción Laboral y entre ellos enumera “los asuntos sobre fuero sindical”. Pero, los asuntos sobre fuero sindical de los empleados públicos, no se derivan, directa o indirectamente, del contrato de trabajo, sino de una relación legal o reglamentaria, propia del campo administrativo. Precisamente esa relación (legal o reglamentaria) del empleado público con el Estado, hace que sean inaplicables los artículos 113 y 118 del Código de Procedimiento Laboral, que regulan la solicitud del patrono para despedir, desmejorar las condiciones de trabajo o trasladar a un trabajador amparado por el fuero sindical y la acción de reintegro del trabajador amparado por el fuero sindical que hubiere sido despedido sin permiso del Juez”.

(....).

#### “6.2.4. ¿ES IRRESTRICTO EL FUERO SINDICAL PARA LOS EMPLEADOS PUBLICOS?”

“Es claro, para la Corte, que la sola circunstancia de ser empleado público, no es óbice para que una persona goce de fuero sindical. No obstante, la concurrencia de otras circunstancias sí puede inhibir la existencia del fuero. Tal sería: el ser funcionario o empleado que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política, o cargos de dirección administrativa”.

“En tal caso, la limitación al fuero está justificada por la siguiente poderosa razón: En principio, el fuero se reconoce a los representantes sindicales, es decir, a quienes de algún modo son voceros naturales de la organización, en defensa de sus intereses. Tal es el caso, conforme a la legislación positiva, de los miembros de la junta directiva, de la comisión de reclamos y de los fundadores del sindicato. Ahora bien: los funcionarios o empleados públicos que se encuentran en la circunstancia atrás descrita, encarnan la autoridad estatal y personifican de manera directa los intereses que el Estado está encargado de tutelar. Sus actuaciones deben, pues, siempre estar informadas por la persecución de esos intereses, los que eventualmente pueden resultar en conflicto con los intereses específicos y particulares que en un momento dado, la organización sindical persiga. (Arts. 2°, 123 inciso 2° y 209 de la C.P.)”

Agrega la Sala que la definición contenida en el art. 405 del C.S.T., en el sentido de que el fuero sindical es una “garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la

misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa, previamente calificada por el juez de trabajo”, debe ser interpretada, según lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia, en el sentido de que dicho fuero constituye una garantía a los derechos de asociación y libertad sindical, antes que la protección de los derechos laborales del trabajador sindicalizado, pues indudablemente dicha garantía protege la organización sindical, en cuanto tiende a precaver los actos arbitrarios del patrono que afectan al personal con cargos de relevancia en la misma, los cuales necesariamente repercuten en el desarrollo de su actividad y en el cumplimiento de sus objetivos y, además, en la libertad que tienen los trabajadores para afiliarse o retirarse de la referida organización.

3.1. El demandante se encontraba amparado por la garantía del fuero sindical.

Examinado el material probatorio incorporado al proceso la Sala encuentra que el demandante en su condición de empleado público del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, se encontraba amparado por la garantía del fuero sindical.

No existe, como bien lo observa la sentencia citada, una normatividad legal que determine el procedimiento que debe seguirse para despedir, desmejorar en sus condiciones de trabajo o trasladar a un empleado público amparado por fuero sindical, pues no es posible dar aplicación a los artículos 113 a 118 del C.P.L.

No obstante, a juicio de la Sala la decisión correspondiente debe asumirla la administración, sin necesidad de acudir previamente al juez, mientras el legislador no disponga lo contrario, por las siguientes razones:

- “ ...dentro de un régimen de derecho administrativo como el que nos rige y que la propia Constitución Política reconoce en sus diferentes normas, la administración puede decidir mediante la aplicación del derecho y sin la intervención previa del juez, situaciones jurídicas controvertidas frente a un particular; es lo que se conoce en el derecho administrativo como el privilegio de la decisión previa. Pero el particular no se encuentra desprotegido jurídicamente ante el acto de la administración que lesiona sus intereses, pues contra el mismo puede intentar los recursos de la vía gubernativa y las acciones contencioso administrativas”<sup>1</sup>.

- Los numerales 6 de los arts. 131 y 132 del C.C.A. atribuyen de manera expresa

competencia a los tribunales administrativos, en única y en primera instancia, según la cuantía, para conocer de los procesos de restablecimiento del derecho de carácter laboral, “que no provengan de un contrato de trabajo” en los cuales se controvierten actos de cualquier autoridad.

De lo expuesto se concluye, que la administración no necesita acudir previamente ante el juez ordinario laboral para adoptar medidas administrativas como las contempladas en el art. 405 del C.S.T., en relación con empleados públicos amparados por el fuero sindical; pero teniendo en cuenta que los actos administrativos que profiera afectan los derechos de una persona y los de la organización sindical, deben ser motivados, no sólo porque así lo exige el art. 35 del C.C.A. sino con el fin de garantizar el adecuado control posterior por el juez administrativo, que debe pronunciarse sobre la justa causa invocada por la administración al adoptar la decisión.

Consecuente con lo anterior, la justa causa a que alude el art. 405, en cita, la invoca y la justifica la administración en el acto administrativo en que adopta la decisión, pero dicho acto está sujeto al control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues la referencia a la intervención del juez laboral en los casos de despido, traslado o desmejora de las condiciones laborales de un trabajador, debe entenderse como la del competente juez laboral, que en tratándose de empleados públicos es el Tribunal Administrativo del lugar donde se prestó el servicio.

La circunstancia de que los actos administrativos que eventualmente afectan los derechos de los empleados públicos con fuero sindical deban ser controlados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no impide que a través del mecanismo de la tutela se puedan proteger los derechos fundamentales que se encuentren afectados o amenazados por la acción o la omisión de la administración. En tal virtud, contra esta clase de actos, es viable la tutela como mecanismo transitorio cuando se trate de evitar un perjuicio irremediable.

Podría pensarse, con un criterio amplio, que en casos como el caso que nos ocupa el perjuicio siempre es irremediable, porque la garantía del fuero sindical no solamente persigue la estabilidad laboral de los trabajadores en la empresa, sino proteger, como se dijo antes los derechos de asociación y libertad sindical y dicha protección, por estar en juego los derechos al trabajo y los mencionados anteriormente debe dispensarse en forma inmediata, pues la

tramitación de un proceso contencioso administrativo cuya duración es de varios años haría irremediable el perjuicio que se genera no sólo para el trabajador sino para la organización sindical con el mantenimiento de los efectos del acto administrativo, porque en el caso de que el juez administrativo falle en favor del empleado el restablecimiento del derecho no repararía a plenitud los perjuicios que han sido causados.

No obstante, según los criterios señalados por la Corte en las sentencias T-225/93 y C-531/93, el juez de tutela debe determinar, teniendo en cuenta las circunstancias especiales que rodeen cada caso, si el perjuicio tiene el carácter de irremediable con respecto al peticionario de la tutela.

En el caso subjudice, la falta de motivación del acto hace pensar que la administración no produjo el acto por razones del buen servicio administrativo y, por lo tanto, se alteró de manera grave la situación laboral favorable que tenía el petente de permanecer en el sitio de trabajo que se le había asignado, lo cual a juicio de la Sala da pie para afirmar que el perjuicio es irremediable, con fundamento en los criterios expuestos en las aludidas sentencias.

### 3.2. Desconocimiento del derecho de petición.

Mediante el oficio No. 51057 del 23 de junio de 1994, la jefe de la oficina jurídica del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, dio respuesta a lo solicitado por la Sala de Revisión, en lo referente al trámite que se había dado a las peticiones de permiso elevadas por el peticionario.

De análisis del contenido dicho oficio se infiere que las peticiones del actor no fueron resueltas por la administración; por lo tanto, se desconoció el derecho de petición consagrado en el art. 23 de la C.P.

### 3.3. Prosperidad de la tutela impetrada.

Consecuente con lo expuesto, prospera la tutela impetrada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable por violación de los derechos al trabajo y de asociación y libertad sindical; igualmente prospera la tutela como mecanismo definitivo para amparar el derecho de petición. Por consiguiente será revocada la sentencia proferida por la Corte

Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral y, en su lugar, se confirmará la sentencia de primera instancia, con la adición de la temporalidad de la medida de tutela y de que también se tutela el derecho de petición.

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. Revocar la sentencia del 27 de enero de 1994 proferida por la H. Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Laboral.

SEGUNDO. Confirmar la sentencia del 14 de mayo de 1993, dictada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta - Sala Laboral que concedió la tutela impetrada, como mecanismo transitorio, por violación de los derechos al trabajo y de asociación y libertad sindical, con la adición de que la correspondiente acción contenciosa administrativa debió haberse instaurado dentro de los cuatro (4) meses contados a partir de la fecha en que se puso en conocimiento del peticionario la resolución No. 0744 del 30 de marzo de 1993 y que la medida de tutela estará vigente mientras se falle el correspondiente proceso por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

TERCERO. Tutelar el derecho de petición del actor; en tal virtud, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA dará respuesta a las peticiones de permiso elevadas por aquél dentro del término de 48 horas.

CUARTO. Ordenar que por Secretaría General se comuniquen esta providencia en la forma y para los efectos previstos en el art. 36 del decreto 2591.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente.

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado.

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General.

1 Sentencia C-136 M.P. Antonio Barrera Carbonell.