

Sentencia T-706/12

ACCION DE TUTELA PARA CONTROVERTIR ACTOS ADMINISTRATIVOS-Procedencia Excepcional

ACCION DE TUTELA A PESAR DE EXISTIR OTROS MECANISMOS DE DEFENSA JUDICIAL-Carácter subsidiario

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantía constitucional

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Presupuesto para ejercer el derecho de defensa y contradicción

DEBIDO PROCESO-Consagración

DEBIDO PROCESO-Naturaleza

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Manifestación del principio de legalidad

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Se extiende desde las diligencias preliminares hasta el momento de comunicación e impugnación de la decisión

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantías mínimas

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantiza el principio de publicidad

LIBERTAD DE ASOCIACION SINDICAL Y DERECHO QUE ASISTE A LOS SINDICATOS DE CONOCER LA INFORMACION QUE LOS AFECTA-Garantía constitucional

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL Y LIBERTAD SINDICAL-Atributos que conforman su núcleo esencial

ORGANIZACIONES SINDICALES-Personas jurídicas titulares del derecho de acceso a la información veraz e imparcial que las afecte y debido proceso administrativo

CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO Y DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO-Cierre de empresas

EMPLEADOR-Obligación de solicitar al Ministerio de Trabajo autorización para efectuar despidos colectivos, terminar labores o suspender actividades

REPRESENTANTES SINDICALES-Deben ser notificados previamente de la solicitud de cierre de la empresa con el fin de participar activamente en las diligencias

DILIGENCIAS PRELIMINARES AL CIERRE DE EMPRESA-Visita administrativa y probatoria adelantada por el Inspector de Trabajo

ACCION DE TUTELA DE SINDICATO DE TRABAJADORES DE INDUSTRIA DE METAL CONTRA MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL-Retrotraer trámite administrativo de cierre de planta hasta etapa previa a la visita administrativa y programar nueva diligencia preliminar que garantice el derecho contradicción y defensa

Referencia: expediente T-3395565

Acción de tutela instaurada por Martín José Polo Jiménez, en su condición de Vicepresidente Nacional del Sindicato “SINALTRAMETAL”, contra Prodenvases Crown S.A. y el Ministerio de la Protección Social – Dirección Territorial del Atlántico – Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control (actualmente Ministerio del Trabajo).

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., once (11) de septiembre de dos mil doce (2012).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, MARÍA VICTORIA CALLE CORREA y MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Barranquilla, el 11 de noviembre de 2011, y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 7 de febrero de 2012, que resolvieron la acción de tutela promovida por Martín José Polo Jiménez, en su condición de Vicepresidente Nacional del Sindicato de Trabajadores de la Industria del Metal, Metalmecánica, Metalúrgica, Siderúrgica y afines

“SINALTRAMETAL”, contra Prodevases Crown S.A. y el Ministerio de la Protección Social – Dirección Territorial del Atlántico – Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control (actualmente Ministerio del Trabajo).

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y acción de tutela interpuesta:

El 24 de octubre de 2011, el Vicepresidente Nacional del Sindicato SINALTRAMETAL¹, instauró acción de tutela contra la empresa Prodevases Crown S.A. y el Ministerio de la Protección Social – Dirección Territorial del Atlántico – Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control (actualmente Ministerio del Trabajo), por considerar que éstos con sus actuaciones y omisiones vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, a la asociación sindical, a la igualdad y al trabajo, atendiendo los siguientes hechos:

1. El 8 de septiembre de 2011, la representante legal de la sociedad Prodevases Crown S.A. presentó ante la Dirección Territorial del Atlántico del Ministerio de la Protección Social, solicitud de autorización para el cierre definitivo de la planta que esa sociedad tiene en la ciudad de Barranquilla, por problemas técnicos y financieros que imposibilitan continuar con su funcionamiento. La petición se fundó en los numerales 1°, 2° y 3° del artículo 67 de la Ley 50 de 1990.

1. Mediante auto 0094 del 12 de octubre de 2011, el Director Territorial del Atlántico de dicho Ministerio, comisionó a un Inspector del Trabajo para que iniciara las diligencias preliminares por la solicitud de cierre de la planta ubicada en Barranquilla de la sociedad Prodevases Crown S.A.

1. El 18 de octubre de 2011, cuando se encontraban desarrollando las labores normales en la planta de Barranquilla de la sociedad Prodevases Crown S.A., Rafael Jiménez Arellano y el accionante fueron llamados a una diligencia laboral previa dentro del proceso administrativo de cierre definitivo de la planta ubicada en Barranquilla, a la cual acudieron como representantes del sindicato SINALTRAMETAL.

1. Cuenta el accionante que en la diligencia se encontraban presentes el Inspector del Trabajo, el Presidente Nacional de SINTRAPRODENVASES CROWN y su abogado, el Presidente de SINTRAIME, la apoderada de la sociedad Prodevases Crown S.A., el Administrador de la Planta de Barranquilla y la representante legal de aquella sociedad.

1. Narra que la diligencia estaba inicialmente programada para el 6 de octubre de 2011, pero por petición del Presidente de SINTRAIME, la misma fue aplazada por violación al debido proceso, ya que no se le había comunicado oportunamente ni se le había corrido traslado de la solicitud de cierre que presentó la sociedad.

1.6. Explica el actor que en la diligencia del 18 de octubre de 2011, solicitó la nulidad de la audiencia preliminar por violación al debido proceso con fundamento en el artículo 140-8 del CPC, habida cuenta que en ningún momento la empresa le corrió traslado de la petición de cierre a la Organización Sindical SINALTRAMETAL2.

1.7. Dicha solicitud de nulidad fue negada por el Inspector de Trabajo, aduciendo que según el numeral 6° del memorando No. 0099344 del 8 de abril de 2011 expedido por el Viceministro de Relaciones Labores del Ministerio de la Protección Social3, SINALTRAMETAL hace parte de la diligencia y, por ende, los documentos y la información que requiera le serían puestos a su disposición. No obstante, el actor señala que tal irregularidad viola el numeral 2° del capítulo segundo de tal memorando, en la medida que no mediaron los requerimientos necesarios para llevar a cabo la diligencia preliminar, es decir, se presentó una indebida notificación. Manifiesta que hasta el 24 de octubre de 2011, SINALTRAMETAL aún no recibía copia del traslado de la solicitud de cierre definitivo, sus anexos y reformas.

1.8. Aduce la violación del derecho a la igualdad respecto de la Organización Sindical SINTRAIME, “a quienes se le protegió el derecho fundamental de defensa, se aplazó la diligencia y se le dio el traslado oportuno a fin de que ejercieran el principio de contradicción y defensa propia”. Por consiguiente, pide que a SINALTRAMETAL también se le corra traslado de la petición de cierre definitivo de la planta de Barranquilla, ya que de no hacerlo se desconocería además el derecho fundamental al debido proceso.

1.9. Esgrime que según se desprende del acta de la diligencia preliminar, SINALTRAMETAL no fue convocada al proceso administrativo de cierre de la planta porque el Sindicato no suscribió la Convención Colectiva de Trabajo, “pero ocurre que el memorando al cual se ha hecho referencia en esta acción de tutela no hace discriminación alguna al respecto, más bien, lo que protege es el principio de la contradicción y la legítima defensa”. Así, señala que existe una vulneración al derecho de asociación porque se pretenden desconocer los derechos de SINALTRAMETAL y su de sus trabajadores afiliados, ya que éstos resultan afectados con sus derechos al trabajo y a la seguridad social, si la planta es cerrada definitivamente.

1.10. En ese orden de ideas, el accionante solicita el amparo de los derechos constitucionales al debido proceso, a la asociación sindical, a la igualdad y al trabajo, y que en consecuencia, “se declare la nulidad de la actuación administrativa surtida dentro del expediente de cierre de la planta de Barranquilla, radicado bajo el No. 6307 del 8 de septiembre de 2011, y en su lugar se disponga que la actuación para la diligencia preliminar se surtirá una vez hayan sido notificadas todas las organizaciones sindicales previo traslado con sus respectivos anexos, fijándose una fecha y hora para la nueva audiencia preliminar”.

1. Respuestas de los accionados y vinculados:

2.1. El Director Territorial del Atlántico del Ministerio de la Protección Social y el Inspector de Trabajo del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la misma territorial, en escrito conjunto dieron respuesta a la acción de tutela solicitando negar el amparo por improcedente, para lo cual señalaron que el señor Martín José Polo Jiménez en su calidad de Vicepresidente de la organización sindical SINALTRAMETAL participó en la diligencia preliminar y se le puso a disposición toda la documentación pertinente, dándosele cumplimiento al procedimiento que establece el memorando No. 0099344 del 8 de abril de 2011 expedido por el Viceministro de Relaciones Labores del Ministerio de la Protección Social.

Agregaron que la pretensión del actor se encamina a que se declare la nulidad de la actuación administrativa por no haber sido notificados oportunamente, pero frente a este punto señalan que medió la notificación por conducta concluyente, situación que “subsano el

hecho de no haber sido notificados de una diligencia de trámite”. Precisan que el error se debió a que la empresa Prodevases Crown S.A. no informó al Ministerio de la Protección Social la existencia de SINALTRAMETAL.

Por último, adujeron que el Ministerio de la Protección Social entregó directamente a Martín José Polo Jiménez el día 24 de octubre de 2011 a las 8:20 am, la copia y los anexos de la petición de cierre definitivo de la planta de Barranquilla, para que puedan conocer el caso y ejercer sus derechos⁴.

2.2. Por medio de apoderada judicial, el representante legal de Prodevases Crown S.A. solicitó negar el amparo constitucional, arguyendo que desde el primer momento que radicó la solicitud de autorización de cierre definitivo de la planta de Barranquilla, adelantó campañas con todos los empleados sindicalizados o no sindicalizados, para comunicarles las razones que tornan insalvable dicha planta⁵.

Expuso que para iniciar la actuación administrativa ante el Ministerio de la Protección Social, informó a éste que la sociedad Prodevases S.A. tiene suscrita convención colectiva de trabajo con SINTRAPRODEVASES CROWN y SINTRAIME, para que les fuese comunicada la iniciación del trámite. Señaló que “no se incluye como firmante de la convención colectiva de trabajo a la organización sindical que interpone la tutela, porque no hace parte de tal instrumento”. Sin embargo, manifestó que el Ministerio solo notificó la diligencia preliminar a las organizaciones suscribientes de la convención colectiva, por lo cual la empresa “acepta que los representantes sindicales de SINALTRAMETAL a ese momento no habían sido citados”. Preciso que por tal razón la empresa informó antes de dar inicio a la diligencia preliminar, que existe una tercera organización sindical con la que se interactúa en la compañía y que era necesario que los representantes de la misma acudieran a la diligencia que fue citada solo para aportar documentos, es decir, “de mero impulso” del proceso.

Señaló que los representantes de SINALTRAMETAL en la diligencia alegaron la nulidad y al ser resuelta de forma desfavorable, no interpusieron ningún recurso o manifestaron inconformidad; entonces, no le es dable a la organización sindical accionante ventilar nuevamente una petición a todas luces improcedente.

Indicó que de acuerdo con los listados de afiliados a las organizaciones sindicales de la empresa, se pudo observar que los afiliados que pertenecen a SINTRAPRODEVASES CROWN

son exactamente los mismos de SINALTRAMETAL6, es más, Martín Polo Jiménez es Vicepresidente de la Subdirectiva Barranquilla de SINTRAPRODENVASES CROWN.

Agregó que no existe vulneración del derecho a la igualdad frente a SINTRAIME, por cuanto la organización sindical accionada no solicitó el aplazamiento de la diligencia como si lo hizo aquella. Así mismo, que no existe menoscabo al debido proceso porque al sindicato actor se le entregó la totalidad de la información sobre el inicio del trámite administrativo de cierre y la diligencia previa, repite, solo verso sobre la entrega o aportación de documentos para sustentar las razones del cierre definitivo de la planta de Barranquilla.

2.3. Durante el trámite de la tutela fueron vinculadas las organizaciones sindicales SINTRAPRODENVASES CROWN y SINTRAIME, quienes guardaron silencio.

1. Decisiones objeto de revisión:

1. Primera instancia:

El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla – Sala Laboral, mediante sentencia del 11 de noviembre de 2011, negó por improcedente la protección deprecada por el accionante, al estimar que si bien la agremiación sindical no fue notificada de las diligencias administrativas, “no puede pasar por desapercibido la Sala que el objeto de la diligencia administrativa lo era el ‘acta de visita solicitud de cierre’, es decir una diligencia preliminar y su notificación a las partes cumplía con la finalidad de que éstas ‘intervengan en el desarrollo de la diligencia garantizando con ello el principio de contradicción y defensa, propios de la actuación administrativa’, situación que en efecto sucedió por parte de la agremiación Sinaltrametal (...) pues nótese que se dejó plena constancia dentro del trámite administrativo que ‘los señores de SINALTRAMETAL hacen parte de la presente diligencia y será colocado a su disposición la documentación pertinente’”. Con esa línea argumentativa, consideró que no se vulneró el derecho fundamental al debido proceso porque SINALTRAMETAL estuvo presente en la diligencia del 18 de octubre de 2011, con lo cual se cumplió el objetivo procesal. Además, la empresa luego le entregó copia de la solicitud de cierre de la planta de

Barranquilla y sus anexos.

Agregó que si lo que pretende el accionante es cuestionar un acto administrativo proferido por el Ministerio de la Protección Social, la competencia del juez de tutela resulta limitada por cuanto existe otro mecanismo de defensa judicial.

1. Impugnación presentada por la parte actora:

El Vicepresidente Nacional del Sindicato accionante impugnó la decisión del a-quo, para lo cual expuso que existió una vulneración al debido proceso al no darle traslado previo a la organización que representa y si a los otros dos sindicatos que se encuentran conformados en la empresa.

También señaló que el juez de tutela si es competente para revisar actos administrativos que lesionan derechos fundamentales, por cuanto la vía contenciosa administrativa no es expedita y su ineficacia representa un perjuicio irremediable para el sindicato.

1. Segunda instancia:

La Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral, mediante sentencia del 7 de febrero de 2012, confirmó la denegatoria de amparo al estimar que no se existe vulneración al debido proceso porque el sindicato accionante elevó solicitud ante la Defensoría del Pueblo – Regional Atlántico, que data del 5 de octubre de 2011, por medio de la cual pidió acompañamiento para la diligencia que se llevaría a cabo el 18 de octubre de ese mismo año, lo que significa que de antemano conocía que la diligencia se iba a realizar. Además, de acuerdo con la copia del acta de tal diligencia, el accionante asistió en calidad de representante de SINALTRAMETAL. Agregó que las normas consignadas en el Memorando 099344 del 11 de abril de 2011, no fueron desconocidas porque la organización sindical estuvo presente en la diligencia administrativa. Finalizó diciendo que no existía un claro parámetro para diferenciar la situación de SINTRAIME frente al sindicato actor, por lo cual no existe prueba frente a la vulneración del derecho a la igualdad.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia:

Esta Corte es competente para revisar las decisiones judiciales antes descritas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, atendiendo a la selección y el reparto efectuados el 10 de mayo de 2012.

2. Problema Jurídico:

En esta oportunidad, el problema jurídico al cual se enfrenta la Sala de Revisión, se encuentra dividido en dos partes: la primera, en determinar si la acción de tutela procede para cuestionar actos administrativos dictados por el Ministerio del Trabajo en el marco de los trámites laborales de cierre definitivo de una sucursal o sede de una empresa; y, la segunda, que surge como el resultado positivo del estudio de procedencia antedicho, en establecer si los accionados vulneraron los derechos al debido proceso, a la libertad sindical, al trabajo y a la igualdad de la organización sindical actora, al negarse a correrle traslado previo de la solicitud de cierre definitivo de la planta de Barranquilla, aduciendo que no es necesario por cuanto SINALTRAMETAL no es suscriptor de ninguna convención colectiva de trabajo y estuvo representado en la diligencia preliminar.

Para resolver la cuestión planteada, estima la Sala la necesidad de ocuparse de los siguientes temas: (i) procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir actos administrativos; (ii) la garantía constitucional al debido proceso administrativo y el principio de publicidad como presupuesto para ejercer los derechos de defensa y de contradicción; (iii) la garantía constitucional a la libertad de asociación sindical y el derecho que les asiste a los sindicatos de conocer la información que los afecta; y, luego se ocupara del (iv) caso concreto.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir actos administrativos. Reiteración de la jurisprudencia.

3.1. En múltiples oportunidades esta Corporación ha precisado que la acción de tutela es improcedente, como mecanismo principal y definitivo, para proteger derechos fundamentales

que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, ya que para controvertir la legalidad de ellos el ordenamiento jurídico prevé las acciones contencioso-administrativas, en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar la suspensión del acto⁷. Dicha improcedencia responde a los factores característicos de residualidad y subsidiariedad que rigen esta acción de origen constitucional.

3.2. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha trazado dos subreglas excepcionales en las cuales el carácter subsidiario de la acción de tutela no impide su utilización a pesar de existir mecanismos alternos de defensa judicial al alcance del interesado. Esas subreglas se sintetizan en que procede excepcionalmente la tutela contra actos administrativos (i) cuando el accionante la ejerce como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable⁸, el cual debe cumplir con los requisitos de ser inminente, de requerir medidas urgentes, de ser grave y de ser impostergable⁹; y, (ii) cuando el medio de defensa existe, pero en la práctica es ineficaz para amparar el derecho fundamental cuya protección se invoca y que en caso de no ser garantizado con prontitud, se traduce en un claro perjuicio para el accionante.

3.3. Tratándose de actos administrativos dictados por el Ministerio del Trabajo en sede de un trámite administrativo de cierre de una planta, corresponde al juez constitucional evaluar si el mecanismo judicial de defensa con que cuenta el accionante, resulta ser idóneo e eficaz para ventilar y frenar la afectación de derechos fundamentales como el debido proceso o la libertad sindical. Precisamente, puede suceder que el medio de defensa sea idóneo, pero se torne ineficaz ante la demora que representa acudir a él y obtener una decisión final, caso en el cual el amparo procedería de forma definitiva, o que el medio de defensa sea idóneo y eficaz pero que exista un perjuicio irremediable que afecte al accionante, situación en la cual el amparo procede de manera transitoria ordenando al actor que acuda dentro de un término prudencial a hacer uso de las acciones contencioso administrativas que tiene a su disposición para cuestionar el acto administrativo que identifica como lesivo a sus intereses. De todas formas, en uno u otro caso, se repite, corresponde al juez constitucional valorar la situación fáctica y propender por privilegiar la garantía a los derechos fundamentales que encuentre afectados.

3.4. En este orden de ideas, (i) por regla general la tutela es improcedente para cuestionar actos administrativos porque para controvertir su legalidad existen las acciones contenciosas

administrativas; (ii) las dos excepciones a esa regla general que terminan habilitando el amparo constitucional se presentan cuando el accionante ejerce la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o cuando a pesar de contar con el medio de defensa judicial, el mismo se torna ineficaz para proteger el derecho fundamental que se invoca, caso en el cual el amparo procede de manera definitiva; y, (iii) en los dos casos excepcionales antedichos, corresponde al juez de tutela valorar la situación fáctica en procura de impartir una decisión que se ajuste a la realidad y que garantice los derechos fundamentales del accionante.

1. La garantía constitucional al debido proceso administrativo y el principio de publicidad como presupuesto para ejercer los derechos de defensa y de contradicción.

4.1. La Constitución Política consagra en el artículo 29, el derecho fundamental al debido proceso, que comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito administrativo o judicial, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye “un límite material al posible abuso de las autoridades estatales”¹⁰.

4.2. Refiriéndose específicamente a la naturaleza del derecho al debido proceso administrativo, la jurisprudencia de esta Corporación lo definió como “(...) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley”¹¹. Así las cosas, el debido proceso administrativo se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada por la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes y después de adoptar una determinada decisión¹². Por lo tanto, se debe indicar que tal derecho no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende desde las diligencias preliminares, durante toda la actuación administrativa que se surte para expedir una decisión y posteriormente en el momento de su comunicación e

impugnación¹³.

Al tener el proceso administrativo una concepción regida por actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final o acto definitivo que regule situaciones jurídicas concretas, podemos decir que cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los preliminares, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al derecho fundamental del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública que son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículo 209 Superior), los cuales deben respetar y acatar irrestrictamente todos aquellos que ejercen actuaciones administrativas.

4.3. En forma adicional, es importante resaltar que en sentencia T-800A de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte explicó que la existencia del derecho al debido proceso administrativo, como mecanismo de protección de los administrados, se concreta en dos garantías mínimas, a saber: “(i) en la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier audiencia, diligencia o medida que lo pueda afectar; y (ii) en que la adopción de dichas decisiones, en todo caso, se sometan por lo menos a un proceso sumario que asegure la vigencia de los derechos constitucionales de defensa, contradicción e impugnación”. De esta manera, se busca garantizar el principio de publicidad de los actos que adopta la Administración y el derecho de defensa que le asiste a los administrados para que puedan controvertir las decisiones que les son adversas a sus intereses. Y es que el principio de publicidad se realiza a través de las notificaciones como actos de comunicación procesal, es decir, del derecho a ser informado de las actuaciones administrativas que conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica, bien sea en etapa preliminar o propiamente en la actuación administrativa.

4.4. Entonces, podemos afirmar que (i) el derecho fundamental al debido proceso es una garantía constitucional que deben respetar las autoridades administrativas y judiciales, y que propende por establecer unos procedimientos y relaciones sustantivas con el fin de lograr una protección del derecho de defensa y contradicción que les asiste a los vinculados y

administrados; (ii) el debido proceso administrativo se aplica a las actuaciones preliminares y al trámite administrativo como tal, de tal forma que se basen en la legalidad y en los principios de la función administrativa; y, (iii) dentro de tales principios, importa resaltar el de publicidad, porque a través de él es posible que los administrados conozcan de antemano las actuaciones de la Administración con el fin de que puedan ser informados sobre la creación, modificación o extinción de una situación jurídica preliminar o propia del trámite administrativo, y de esta forma puedan ejercer el derecho de defensa y contradicción sin ser sorprendidos con el actuar de la Administración.

5. La garantía constitucional a la libertad de asociación sindical y el derecho que le asiste a los sindicatos de conocer la información que los afecta:

5.1. El artículo 39 de la Constitución Política, establece el derecho de los trabajadores a organizar y constituir sindicatos con el fin de defender sus intereses y hacer efectivas sus garantías, obteniendo así el mejoramiento de sus condiciones laborales, el reconocimiento de nuevos beneficios, la reivindicación de prerrogativas emanadas de la Carta Fundamental, de los convenios internacionales, la ley y los acuerdos celebrados con los empleadores, al igual que la representación colectiva en defensa de los intereses de todos los trabajadores afiliados¹⁴.

A ese derecho fundamental se le conoce como el de asociación sindical, del cual se deriva la idea básica de la libertad sindical, que a su vez, acorde con la jurisprudencia constitucional, se compone de los siguientes atributos principales que conforman su núcleo esencial, a saber:

(i) Un concepto bivalente¹⁵, ya que de una parte es un derecho de carácter individual que comporta la facultad de trabajadores y empleadores para constituir los organismos que estimen convenientes, afiliarse o desafiliarse y solicitar su disolución cuando lo estimen pertinente; y, de otra, constituye un derecho de carácter colectivo, pues una vez constituida la organización a la cual se le reconoce personería jurídica, ésta goza de independencia, autonomía y derechos propios que la identifican. Estos caracteres se apoyan en los artículos 2° y 7° del Convenio 87 de la OIT.

(ii) La facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin injerencia,

intervención o restricción del Estado.

(iii) El poder de las organizaciones de trabajadores de determinar el objeto que persiguen, las condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución, manejo de patrimonio, causales de disolución y liquidación, así como su estructura, organización, funcionamiento y planes de acción que convengan a sus intereses¹⁶.

(iv) La garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la cancelación o suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial.

(v) El derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales e internacionales.

(vi) La inhibición para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical, máxime cuando los representantes de organizaciones sindicales están legitimados para ejercer la defensa de éstas y para interponer acciones o recursos dirigidos a defender los intereses de los trabajadores afiliados¹⁷.

5.2. Precisamente, refiriéndonos de manera concreta al último atributo en mención, la Sala estima que dentro de la autonomía sindical se encuentra la libertad de acción sindical, la cual para hacerse efectiva exige que las organizaciones sindicales conozcan y tengan acceso real a la información que las afecte, en procura de que puedan ejercer los mecanismos de defensa dispuestos en la ley y que puedan resguardar los intereses generales de sus trabajadores afiliados.

Al ser las organizaciones sindicales personas jurídicas reconocidas con la simple inscripción del acta de constitución, son titulares, entre otros, de los derechos fundamentales del acceso a la información veraz e imparcial que las afecte (artículo 20 Superior) y del debido proceso en toda actuación administrativa (artículo 29 ibídem).

Frente al derecho de acceso a la información por parte de los sindicatos, si la misma compromete sus intereses al punto de llegar a menguar seriamente los derechos de los

trabajadores que representan o de llegar a poner en riesgo la composición numérica de aquellos como persona jurídica, por ejemplo por despidos masivos o cierres definitivos de empresas que impliquen la desvinculación laboral de trabajadores sindicalizados, resulta de vital importancia que las organizaciones sindicales tengan acceso previo a la información para que puedan ejercer el derecho de defensa que les asiste y cuenten con las herramientas para prodigarse la protección administrativa o judicial que requieran. No conocer a tiempo la información o que la misma se les oculte dentro de algún proceso que afecte sus derechos o los de sus trabajadores afiliados, se traduce en el fondo en un menoscabo del derecho a la libre asociación sindical. Por consiguiente, si dentro de un trámite administrativo o judicial existe información relevante que desequilibre o atente contra algunos de los atributos de la libertad sindical, es necesario que sea puesta en conocimiento del sindicato para que cuenten con la debida oportunidad de análisis y defensa.

5.3. Así las cosas, tenemos que (i) la Constitución Política garantiza a los trabajadores el derecho de organizar y constituir sindicatos con el fin de defender sus intereses y hacer efectivas sus garantías, obteniendo así el mejoramiento de sus condiciones laborales y la representación colectiva, derecho que se conoce como de asociación sindical, dentro del cual se encuentra el concepto básico de libertad sindical; (ii) esta libertad sindical cuenta con varios atributos que enmarcan su núcleo esencial como derecho exigible por las organizaciones sindicales, y dentro de ellos cabe destacar que tanto a las autoridades públicas como al legislador, les está vedado adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que afecten el derecho a la libertad sindical, sin brindar la debida información veraz a la organización sindical para que pueda analizarla, pronunciarse y ejercer la defensa; y, (iii) los sindicatos tienen el derecho de acceder a la información veraz e imparcial que requieran, más aún cuando con la misma se comprometan seriamente los derechos de los trabajadores que representan o la composición numérica de sus afiliados al punto de poner en riesgo la existencia misma de la persona jurídica sindical.

6. El caso concreto:

6.1. El Vicepresidente Nacional del Sindicato SINALTRAMETAL solicita la protección constitucional de los derechos fundamentales al debido proceso, a la asociación sindical, a la igualdad y al trabajo, los cuales estima fueron conculcados a la organización sindical que representa, por la empresa Prodevases Crown S.A. y por el otrora Ministerio de la Protección

Social – Dirección Territorial del Atlántico – Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control (actual Ministerio del Trabajo), ya que dentro de las diligencias preliminares que se adelantan en el trámite administrativo laboral de cierre de la planta que funciona en Barranquilla, no se le notificó en debida forma una diligencia ni se le corrió traslado previo de la solicitud de cierre que presentó la entidad. Agrega que existe una violación del derecho a la igualdad respecto de la Organización SINTRAIME, a la cual si se le corrió traslado previo de la solicitud de cierre definitivo antes de llevarse a cabo la diligencia preliminar, bajo el argumento de que ese sindicato es suscriptor de la Convención Colectiva de Trabajo, mientras que SINALTRAMETAL no lo es.

6.2. Pues bien, para abordar el tema planteado, la Sala seguirá como diseño metodológico el que a continuación se describe: en un primer momento analizará la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos proferidos por el Ministerio del Trabajo; en segundo lugar hará referencia a la normatividad que rige la etapa preliminar de los procesos administrativos laborales de cierre de una empresa o sucursal; y, finalmente, estudiara si la ausencia de traslado previo de la solicitud de cierre de la planta de Barranquilla y la presunta falta de notificación de la fecha y hora para evacuar una diligencia preliminar, constituyen errores inadmisibles constitucionalmente, al punto de que tornen viable el amparo deprecado. Siguiendo esa hoja de ruta, comencemos:

6.2.1. Como quedo explicado, por regla general la acción de tutela no procede para cuestionar actos administrativos porque existen mecanismos judiciales de defensa judicial que permiten controvertir su legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa; ello en atacamiento del principio de subsidiariedad que informa la tutela desde el texto constitucional. Sin embargo, existen dos excepciones a esa regla general de improcedencia: la primera, cuando el accionante ejerce la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y la segunda, cuando a pesar de contar con el medio de defensa judicial, el mismo se torna ineficaz para proteger el derecho fundamental invocado, caso en el cual el amparo procede de forma definitiva.

En el presente caso, debido a una solicitud de autorización para el cierre de la planta que la sociedad Prodivasas Crown S.A. tiene en la ciudad de Barranquilla, por efectos técnicos y económicos insostenibles, el Ministerio del Trabajo adelanta el correspondiente trámite administrativo laboral, en el cual llevó a cabo el 18 de octubre de 2011, una diligencia

preliminar probatoria o visita a la planta. En dicha diligencia el Inspector del Trabajo comisionado por el Director Territorial del Atlántico de aquel Ministerio, negó por medio de “auto” que se equipara a un acto administrativo, la petición de nulidad que presentó el accionante por violación del derecho fundamental al debido proceso que le asiste a SINALTRAMETAL, ya que en ningún momento se le había corrido traslado de la solicitud de cierre a la organización sindical ni se le había enterado previamente de la diligencia probatoria.

Contra ese acto administrativo el Sindicato actor cuenta con medios idóneos de defensa, cuales son los recursos que no agotó, la revocatoria directa que puede formular en cualquier momento y las acciones contenciosas administrativas siempre que no se trate de actos preparatorios. Quiero ello decir que, si se aplica la regla general de procedibilidad de la acción de tutela contra actos administrativos, la misma se torna improcedente ante la existencia de otros mecanismos para ventilar su pretensión e inconformidad. No obstante, la Sala observa que por lo expedito que resulta ser ese trámite administrativo y ante la implicación de derechos de los trabajadores afiliados y del Sindicato actor, esos mecanismos de defensa no resultan ser eficaces porque representan una demora que pone en grave riesgo la estabilidad de SINALTRAMETAL e incluso su continuidad como persona jurídica sindical. Es por ello que, en este especial caso, el amparo debe estudiarse desde una óptica definitiva en procura de sopesar y garantizar los derechos que se desprenden del ejercicio activo del derecho de asociación sindical.

Con ese norte, la Corte analizará la normatividad que rige la etapa preliminar de los procesos administrativos laborales de cierre de una empresa o sucursal, y a partir de ella luego estudiará la presunta vulneración de derechos fundamentales, caso en el cual, si halla estructurado un menoscabo a los mismos, procederá a brindar un amparo definitivo ante la falta de eficacia de los otros medios de defensa con que cuenta el actor, ya que podríamos estar en presencia de un despido colectivo de trabajadores y de la muerte jurídica de organizaciones sindicales vinculadas con Prodenvases S.A.

6.2.2. El Código Sustantivo del Trabajo, en la segunda parte que refiere al Derecho Colectivo del Trabajo, y más puntualmente en el Título II que trata sobre los conflictos colectivos de trabajo, y dentro de éste el Capítulo IX, hace mención específica al cierre de empresas. El artículo 466 de dicho Código, el cual fue subrogado por el artículo 66 de la Ley 50 de 1990,

señala que “las empresas que no sean de servicio público no pueden clausurar labores, total o parcialmente, en forma definitiva o temporal, sin previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [actual Ministerio del Trabajo], salvo fuerza mayor o caso fortuito, y sin perjuicio de las indemnizaciones a que haya lugar por razón de contratos de trabajo concertados por un tiempo mayor. Para tal efecto, la empresa deberá presentar la correspondiente solicitud y en forma simultánea informar por escrito a sus trabajadores tal hecho”.

Por su parte, el artículo 67 de la Ley 50 de 1990 exige a todo empleador, bien sea persona natural o jurídica, la obligación de solicitar al Ministerio del Trabajo la autorización para proceder a efectuar despidos colectivos para terminar labores total o parcialmente, o para suspender actividades hasta por 120 días, casos en los cuales debe explicar los motivos y acompañar la solicitud de las correspondientes justificaciones que incluyen como causal los temas técnicos y financieros que pongan en riesgo o hagan inviable continuar con la empresa o sucursal. Este precepto es reflejo de la garantía que el legislador consagró a favor de los asalariados, para que no sean despedidos en bloque sin que medie la intervención de la autoridad pública como presupuesto ineludible para hacerlo y la debida defensa a través de los recursos de ley en oposición al cierre temporal o definitivo¹⁸.

Ahora bien, el entonces Ministerio de la Protección Social, consciente de la necesidad de establecer y ajustar los parámetros que rigen los trámites administrativos de solicitudes de autorización de despidos colectivos de trabajadores, terminación total o parcial de labores, suspensión temporal de actividades hasta por 120 meses, entre otros, expidió el memorando 0099344 del 8 de abril de 2011, a través del cual impartió instrucciones específicas sobre el procedimiento administrativo a los Directores Territoriales e Inspectores de Trabajo que manejen esos temas.

Concretamente, en el numeral 1.6 de tal memorando se establece que “[e]s necesario que para estas diligencias hagan parte tanto la empresa, el representante sindical (si lo hay) y el representante de los trabajadores no sindicalizados afectados por la solicitud, quien deben presentar una comunicación donde se le ha delegado como representante de los mismos”. Nótese entonces que el trámite administrativo impone que los representantes sindicales, indistintamente de si se tratan de sindicatos suscriptores o no de Convenciones Colectivas de Trabajo, sean notificados de la solicitud de cierre con el fin de que puedan participar

activamente en las diligencias que afectan a la persona jurídica sindical y de paso a los trabajadores afiliados que representan.

En forma adicional, los numerales 2.1 y 2.2 del memorando hacen referencia a los requerimientos para las diligencias preliminares, dentro de las cuales se encuentra la visita administrativa y probatoria que adelanta el Inspector del Trabajo, la cual “(...) debe programar con suficiente anterioridad y comunicarla a las partes (empresa, trabajadores no sindicalizados y organizaciones sindicales) para que éstas intervengan en el desarrollo de la diligencia garantizando con ello el principio de contradicción y defensa propios de la actuación administrativa. (...)”. En estos numerales se insiste en el hecho de la notificación previa y con suficiente tiempo de antelación a los representantes de todas las organizaciones sindicales activas en la empresa solicitante, ya que la ausencia de enteramiento se traduce en un menoscabo del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

Por último, importante señalar que en el desarrollo de toda esta etapa preliminar se siguen las reglas procedimentales establecidas en el Código Contencioso Administrativo, para que se surta con acato a las formas propias de una actuación administrativa. En especial, cabe mencionar que el artículo 3° del CCA vigente para la época (Decreto 1° de 1984) establece que “[l]as actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción (...)”. Más adelante el mismo artículo indica que “[e]n virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este Código y la ley” y que “[e]n virtud del principio de contradicción, los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir esas decisiones por los medios legales (...)”.

6.2.3. Aclaradas las anteriores reglas de procedimiento para adelantar las diligencias preliminares dentro del trámite administrativo de cierre total o parcial de la sucursal de una empresa y de la consecuente autorización para el despido colectivo de trabajadores, la Sala de Revisión centrará su estudio en determinar si la ausencia de traslado previo a SINALTRAMETAL de la solicitud de cierre de la planta de Barranquilla de la empresa Prodivas Crown S.A. y la presunta falta de notificación de la fecha y hora para evacuar la visita probatoria realizada por el Inspector del Trabajo, constituyen errores inadmisibles constitucionalmente capaces de habilitar el amparo tutelar por ser lesivos de los derechos

fundamentales al debido proceso administrativo y a la libertad sindical. Veamos:

Lo primero que debe indicar la Sala es que el 12 de octubre de 2011, el Director Territorial del Atlántico del entonces Ministerio de la Protección Social, comisionó al Inspector del Trabajo para iniciar las diligencias laborales previas dentro del proceso administrativo de cierre definitivo de la planta ubicada en Barranquilla de la empresa Prodevases Crown S.A. Con ocasión de dicha comisión, el Inspector del Trabajo programó inicialmente la visita administrativa probatoria para el 6 de octubre de 2011, pero llegado ese día, el Presidente de SINTRAIME solicitó el aplazamiento de la diligencia porque no se le había comunicado oportunamente su realización ni se le había corrido traslado de la solicitud de cierre que presentó aquella empresa. Ante esa petición, el Inspector del Trabajo accedió a la reprogramación de la fecha para adelantar la visita administrativa y la fijó para el día 18 de octubre de 2011, con el ánimo de respetar el derecho fundamental al debido proceso que le asistía a SINTRAIME.

El 18 de octubre de 2011, de acuerdo a lo narrado por los accionantes y confirmado por la empresa Prodevases Crown S.A, los señores Rafael Jiménez Arellano y Martín José Polo Jiménez fueron retirados de sus labores y llamados a asistir a la diligencia administrativa en calidad de representantes del Sindicato SINALTRAMETAL. En esa diligencia, el Vicepresidente de ese Sindicato solicitó la nulidad de la misma por violación al debido proceso, habida cuenta que en ningún momento la empresa ni el Ministerio les había corrido traslado de la petición de cierre de la planta, ni les había informado con antelación de la visita administrativa, impidiéndoles de tal forma ejercer los derechos de contradicción y de defensa a través de argumentos elaborados y no sorprendidos, como en efecto aconteció. La nulidad no fue atendida por el Inspector del Trabajo aduciendo que los documentos y la información que reclamaba SINALTRAMETAL le serían puesta en consideración después de finalizada la diligencia, pero hasta el 24 de octubre de 2011, según informa el actor, los representantes de SINALTRAMETAL aún no recibían copia del traslado de la solicitud, ni de sus anexos o reformas. Según adujo el Ministerio accionada, la información se les entregó el mismo 24 de octubre de 2011.

En forma adicional, otro argumento para no convocar previamente a SINALTRAMETAL a la visita administrativa y para no correrle traslado de la solicitud de cierre de la planta de Barranquilla, tiene su génesis en que ese Sindicato no es suscriptor de una Convención

Colectiva de Trabajo; entonces, en ese sentido, no requería enteramiento previo a la diligencia preliminar.

Pues bien, vistas así las cosas, la Sala de Revisión observa que la actuación administrativa se adelantó con vulneración del derecho fundamental al debido proceso, habida cuenta que no se respetaron ni acataron con rigor las formas propias establecidas en los numerales 1.6 y 2.2 del memorando 0099344 del 8 de abril de 2011 expedido por el Viceministro de Relaciones Laborales del otrora Ministerio de la Protección Social, así como tampoco se tuvieron en cuenta los principios de contradicción y publicidad que informan todas las actuaciones administrativas.

Nótese que la normatividad en cita señala que en las diligencias preliminares es indispensable convocar con antelación a los representantes de todas las organizaciones sindicales que operan en la empresa peticionaria, sin que medie distinción alguna entre aquellas que son suscriptoras o no de Convenciones Colectivas de Trabajo, y que la visita administrativa debe programarse con suficiente anterioridad y debe notificarse a las partes, entre ellas a los sindicatos, para que intervengan en el desarrollo de la misma y puedan ejercer la defensa y contradicción, tema para el cual resulta importante que con antelación tengan acceso y conozca la información correspondiente a la solicitud de cierre de la planta, pues de esa forma pueden ventilar sus argumentos en defensa del sindicato como persona jurídica y de los trabajadores afiliados que puedan resultar afectados con el despido masivo.

Quiero ello decir que no es suficiente poner a disposición la información una vez agotada la diligencia preliminar, pues se estaría pretermitiendo la oportunidad de defensa en una etapa de la actuación administrativa, así como tampoco es viable aplicar la notificación por conducta concluyente ya que desde la primera intervención dentro del trámite, el representante de SINALTRAMETAL alegó la nulidad por indebida notificación y puso de presente que carecía de información veraz y suficiente para defender los intereses de la organización sindical. Y es que, si se analiza, la diligencia administrativa tuvo ocasión el 18 de octubre de 2011 y solo hasta el 24 de octubre del mismo año, SINALTRAMETAL tuvo acceso a la solicitud de cierre de la planta y documentos adicionales.

Respecto al argumento que expone la empresa Prodenvas Crown S.A., según el cual los listados de afiliados a SINTRAPRODENVASES CROWN son exactamente los mismos de

SINALTRAMETAL, y que por tal motivo no era necesario surtir la notificación previa de la solicitud de cierre, la Sala considera que no es de recibo porque se tratan de dos organizaciones sindicales con personería jurídica independientes, lo cual las ubica como sujetos individuales de derechos y, dentro de ellos, del debido proceso y de la publicidad de actos que las afecte.

Ahora bien, del yerro procedimental evidenciado también resulta palpable advertir la vulneración del derecho a la igualdad, toda vez que a SINTRAIME si le concedió el aplazamiento de la audiencia preliminar con el fin de que pudiera conocer y se notificara de la petición de cierre de la planta de Barranquilla, mientras que a SINALTRAMETAL, que en el fondo alegaba la ausencia de notificación de la misma petición, se le impidió conocer con antelación los documentos referentes al trámite administrativo para el cual fue convocado. En aras de procurar la igualdad, debió haberse aplazado la visita administrativa hasta que todas las partes intervinientes tuvieran conocimiento pleno de las situaciones económicas y técnicas alegadas por la empresa al momento de solicitar el cierre de una de sus plantas, ya que de esa forma podían ejercerla la defensa.

Entonces, para la Sala no cabe duda que la ausencia de traslado previo a SINALTRAMETAL de la solicitud de cierre de la planta de Barranquilla de la empresa Prodevases Crown S.A. y la falta de notificación de la fecha y hora para evacuar la visita probatoria realizada por el Inspector del Trabajo, constituyen yerros inadmisibles constitucionalmente que habilitan la protección constitucional de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la libertad sindical y a la igualdad. En consecuencia, se impone ordenar al Director Territorial de Atlántico del Ministerio del Trabajo, que retrotraiga el trámite administrativo hasta la etapa previa a la visita administrativa, con el fin de que proceda a notificar a SINALTRAMETAL de la petición que elevó la empresa y de la fecha en que se programaría la nueva dirigencia preliminar.

6.3. En este orden de ideas, atendiendo a la anterior conclusión, esta Corporación revocará los fallos proferidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Barranquilla y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por Martín José Polo Jiménez, en su condición de Vicepresidente Nacional del Sindicato de Trabajadores de la Industria del Metal, Metalmecánica, Metalúrgica, Siderúrgica y afines “SINALTRAMETAL”, contra Prodevases Crown S.A. y el Ministerio de la Protección

Social – Dirección Territorial del Atlántico – Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control (actualmente Ministerio del Trabajo). En su lugar, concederá el amparo a los derechos fundamentales de debido proceso administrativo, libertad sindical e igualdad; y, en consecuencia ordenará al Director Territorial de Atlántico del Ministerio del Trabajo, que retrotraiga el trámite administrativo de cierre de una planta en la ciudad de Barranquilla, hasta la etapa previa a la visita administrativa, con el fin de que proceda a notificar a SINALTRAMETAL de la petición que elevó la empresa y de la fecha en que se programaría la nueva diligencia preliminar, según fue explicado a lo largo de este proveído.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR las decisiones proferidas por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla el 11 de noviembre de 2011, y por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 7 de febrero de 2012, dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por Martín José Polo Jiménez, en su condición de Vicepresidente Nacional del Sindicato de Trabajadores de la Industria del Metal, Metalmecánica, Metalúrgica, Siderúrgica y afines “SINALTRAMETAL”, contra Prodevases Crown S.A. y el Ministerio de la Protección Social – Dirección Territorial del Atlántico – Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control (actualmente Ministerio del Trabajo). En su lugar, concederá el amparo a los derechos fundamentales de debido proceso administrativo, libertad sindical e igualdad.

Segundo.- ORDENAR al Director Territorial de Atlántico del Ministerio del Trabajo, o a quien haga sus veces que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, retrotraiga el trámite administrativo de cierre de la planta en la ciudad de Barranquilla que presentó la empresa Prodevases Crown S.A., hasta la etapa previa a la visita administrativa, con el fin de que proceda a notificar a “SINALTRAMETAL” de la petición que elevó la empresa y de la fecha en que se programaría la nueva diligencia preliminar donde se le garanticen los derechos de contradicción y de defensa, según fue explicado a lo largo de este proveído.

Tercero.- ORDENAR que por Secretaria General de la Corte se remita el expediente a la Sala

Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla, quien se encargará de vigilar el cumplimiento de la sentencia.

Cuarto.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

1 A folios 13 a 17 del cuaderno principal, se observa copia de la solicitud de inscripción en el registro sindical del Ministerio de la Protección Social, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria del Metal, Metalmecánica, Metalúrgica, Siderúrgica y afines “SINALTRAMETAL”. Tal solicitud está fechada del 22 de septiembre de 2009 y ese mismo día fue recibida por el Ministerio de la Protección Social – Dirección Territorial de Bolívar. Así mismo, se observa que el señor Martín José Polo Jiménez ocupa el cargo de Vicepresidente dentro de la composición de la junta directiva de la Organización Sindical.

2 Cfr. folios 18 a 21 del cuaderno 1.

3 Cfr. folios 22 a 31 del cuaderno 1.

4 Cfr. folio 44 del cuaderno principal.

5 A folios 90 a 119 del cuaderno principal, se observan comunicaciones de fecha 8 de septiembre de 2011, en las cuales se le notifica individualmente a los trabajadores sobre la solicitud de cierre de la plante de Barranquilla que se radicó ante el Ministerio de la Protección Social.

6 A folios 82 a 84 del cuaderno principal, se observa una relación de la totalidad de los afiliados a SINTRAPRODENVASES CROWN y a SINALTRAMETAL, en la cual se corroboran que son los mismos en ambas organizaciones sindicales. Igualmente, que Martín Polo Jiménez ocupa el cargo de Vicepresidente de la Subdirectiva Barranquilla de SINTRAPRODENVASES CROWN.

7 Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-368 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-244 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) y T-800A de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

8 Esta subregla de procedencia excepcional de la acción de tutela la contempla el artículo 86 de la Constitución Política.

9 En sentencia T-225 de 1993 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), se explicaron los elementos que ha de tener el perjuicio irremediable:

“ A)... inminente: ‘que amenaza o está por suceder prontamente’. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. (...)

“B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. (...)

“C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La

gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

“D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. (...)”

“De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio”.

10 Sentencia T-1095 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández) y T-800A de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

11 Sentencia T-982 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil).

12 La Sala Plena de esta Corporación, mediante sentencia C-1189 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), señaló que “[e]l debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las

garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica”

13 Sentencias, T-545 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa), T-715 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-178 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-800A de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

14 Sentencia T-251 de 2010 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

15 A dicho concepto refieren las sentencias T-535 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-251 de 2010 (MP Nilson Pinilla Pinilla) y T-386 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras.

16 El tema fue originalmente planteado desde la sentencia C-797 de 2000 (MP Antonio Barrera Carbonell).

17 Sentencia C-797 de 2000 (MP Antonio Barrera Carbonell) y T-535 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

18 Sobre este artículo, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral, en sentencia de fecha 7 de abril de 1997, indicó que “(...) en caso de que el empleador necesite hacer despidos colectivos de trabajadores deberá solicitar autorización previa al Ministerio de Trabajo explicando los motivos y acompañando las correspondientes justificaciones e igualmente deberá comunicar en forma simultánea, por escrito, a sus trabajadores, la solicitud. El mismo artículo dice que el despido colectivo sin previa autorización del Ministerio no produce efecto alguno y que en ese caso resulta aplicable el artículo 140 del CST. // De

acuerdo con la norma que se comenta y el principio de legalidad que gobierna el acto administrativo, le corresponde al Ministerio de Trabajo y no al juez laboral revisar la regularidad formal y la justificación de la solicitud de despido colectivo y establecer que los trabajadores han recibido la comunicación del empleador, cuya razón de ser es garantizar su participación en la actuación administrativa para que puedan ejercer su derecho de defensa. La oposición al despido colectivo se debe ejercer en esa actuación y por medio de los recursos y las acciones que la ley establece contra los actos administrativos”.