

Sentencia T-926/03

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Alcance

HUELGA-Prohibición en empresas que prestan servicios públicos esenciales

EDUCACION-Derecho y servicio público con función social

DERECHO DE HUELGA-Protección constitucional y legal/PARO-No tiene protección constitucional ni legal

DERECHO DE HUELGA-Límites

HUELGA-No pago de salarios

PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA HUELGA-Consecuencias o perjuicios económicos deben recaer en ambas partes

El efecto de la huelga en el no pago de salarios responde no sólo a razones jurídicas, sino a un principio de equidad, pues es injusto, irrazonable y desproporcionado que las consecuencias o perjuicios económicos que se derivan de la huelga deban recaer única y exclusivamente en una sola de las partes – los empleadores – y no en ambas, esto es, tanto en éstos como en los trabajadores.

HUELGA-Culpa del empleador

HUELGA AUTORIZADA LEGALMENTE-No pago de salarios/PARO NO AUTORIZADO LEGALMENTE-No pago de salarios

Si en el caso de una huelga legalmente declarada, es legítimo el no pago de los salario por los días no laborados, salvo claro está cuando las causas son imputables a culpa del empleador, con mayor razón procede el descuento autorizado por la misma ley, por la inasistencia al trabajo, con motivo de un cese de actividades o paro no autorizado legalmente, sino por el contrario prohibido específicamente por la ley.

SERVIDOR PUBLICO-Remuneración presupone el deber de prestar efectivamente el servicio

ACTO ADMINISTRATIVO-Pueden ser formales e informales según la forma de presentación

ACTO ADMINISTRATIVO-Expedición en forma irregular

PERSONAL DOCENTE-Inasistencia al sitio de trabajo sin autorización/PERSONAL DOCENTE-No pago de salarios por participar voluntariamente en paro

El no pago o descuento del salario realizado a los actores, se hizo en razón a su inasistencia al sitio de trabajo, sin autorización ni permiso previo por parte de la entidad nominadora, incumpliendo con su deber de prestar sus servicios personales a que estaban obligados en virtud de la relación laboral existente como docentes. La causa del descuento se originó en un hecho propio, libre y voluntario de los actores que decidieron no asistir a sus labores durante los días que se realizó el paro, para participar en el mismo, debiendo de esta manera asumir las consecuencias legales que tal conducta implica, como es precisamente el no pago de los salarios, pues ello se originó en una decisión personal que los llevó a participar en una actividad que está prohibida expresamente por el artículo 379 del Código Sustantivo del Trabajo.

NOMINADOR-No autorizó a docentes recuperación de tiempo dejado de laborar

SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Prohibición cese de actividades

PARO DE DOCENTES-No consistió en actividad legítima

Se estima, que el paro o protesta en que participaron los actores, no consistió en una actividad legítima, puesto que no se trataba del ejercicio del derecho a la huelga derivado del derecho de asociación sindical; así como tampoco se trataba del ejercicio del derecho de huelga en actividades o servicios permitidos por la ley; sino de un paro como protesta por inconformidad con políticas gubernamentales anunciadas, no pudiendo constituirse en una justa causa para no asistir al lugar de trabajo. Consecuente con lo anterior, debe señalarse que para nada incidía entonces el que no se hubiese declarado como ilegal, porque sencillamente no hubo declaratoria de huelga por lo tanto, mal podría haber pronunciamiento sobre su legalidad o ilegalidad. En suma, el argumento de no haber sido declarada la ilegalidad de la huelga, tampoco podía tenerse como justificativo de la falta al trabajo por los accionantes.

Referencia: expediente T-752411

Acción de tutela instaurada por Diego Fernando Vásquez Bedoya, Carmen Nieto Arias y Yadira López Cobo contra la Gobernación del Valle y Otra.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D. C., diez (10) de octubre de dos mil tres (2003).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Álvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá y por la Sala Civil del Tribunal Superior de Buga, dentro de la acción de tutela instaurada por los docentes Diego Fernando Vásquez Bedoya, Carmen Nieto Arias y Yadira López Cobo contra la Gobernación del Valle y la Secretaría de Educación.

## I ANTECEDENTES

### 1. Hechos.

1.1. En su condición de docentes del Colegio Jorge Eliécer Gaitán del Municipio de Restrepo (Valle), las señoras Carmen Nieto Arias y Yadira López Cobo solicitaron con fecha 19 de febrero de 2003, la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y a percibir la correspondiente remuneración por los servicios prestados; pues señalan que si bien participaron en el paro nacional indefinido que adelantó el magisterio por convocatoria realizada por la Federación Colombiana de Educadores, el cual se efectuó entre el 15 de mayo al 20 de junio de 2001 y que no fue declarado ilegal por las autoridades competentes; posteriormente con autorización del Consejo Directivo del Plantel recuperaron el tiempo dejado de laborar, cumpliendo con los programas previstos y culminando con el proceso académico 2000-2001, como lo acreditan las constancias expedidas por el rector del plantel

donde laboran.

Como sustento de su pretensión aducen además, que tanto en ese departamento como en otros lugares del país, se han cancelado los dineros a otros docentes que se encuentran en las mismas circunstancias, por lo tanto, aspiran que a través de esta acción se les ampare el derecho a la igualdad y en esa medida se les cancele el tiempo que laboraron en el periodo de recuperación.

1.2. Con fundamento en hechos similares a los planteados por las docentes en mención, el señor Diego Fernando Vásquez Bedoya, quien presta sus servicios en el Instituto de Educación Básica y Media Miguel Antonio Caro del Municipio de San Pedro (Valle), presenta acción tutela el día 5 de marzo de 2003, con el propósito de que se le ampare el derecho a la igualdad, pues estima, que tiene derecho a que se le cancele el tiempo que laboró en la recuperación, el cual fue certificado por el rector del establecimiento educativo donde labora como docente de tiempo completo.

1.3. De ambos procesos conoció en primera instancia el Juzgado Primero del Circuito de Tuluá, quien dio curso a los respectivos procesos, requiriendo a las entidades accionadas para que informaran a cuáles educadores se les ha cancelado el periodo recuperado, luego de la participación en el paro nacional indefinido convocado por FECODE.

1.4. La entidad Departamental demandada dio respuesta al Juzgado de primera instancia en la que solicita se niegue la tutela con base en los argumentos expresados en la Sentencia T-1059 de 2001, según la cual, el paro es un acto de fuerza o medida de hecho proscrita para los sindicatos y en tal medida atendida esa característica, ninguna incidencia podría tener el no haberlo declarado ilegal.

Sostiene además, que a los docentes de ese departamento, no se les han cancelado los salarios correspondientes a la participación en el cese de actividades con fundamento en el Decreto 1674 de 1967, en el Código Disciplinario Único y en las directrices dadas por el Ministerio de Educación Nacional contenidas en las Circulares Nos. 30, 31 y 33 de mayo y junio de 2001.

De otra parte precisa, que la decisión de no pagar los días no laborados, tiene como fundamento las normas existentes que son de carácter imperativo y el hecho que la

mencionada reposición de tiempo en el periodo de vacaciones de todas maneras atentó entre otros derechos, contra los derechos de los niños a su libre recreación, al libre desarrollo de la personalidad ya que no pudieron disfrutar como corresponde de sus vacaciones.

Aclara que si la administración departamental canceló algunos salarios en algunos casos, no lo hizo por mera liberalidad sino obligada por fallos de tutelas los cuales oportunamente impugnó siendo revocados en segunda instancia, por lo que espera gestionar el reintegro de los dineros pagados.

## II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

### 2.1 Fallos de primera instancia.

En decisiones adoptadas respectivamente los días 14 de marzo (tutela interpuesta por las docentes Carmen Nieto Arias y Yadira López Cobo) y 19 de marzo de 2003 (tutela interpuesta por el docente Diego Fernando Vásquez Bedoya), el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá, decide amparar el derecho a la igualdad, pues estima, que como está demostrado con las constancias y certificaciones allegadas a los procesos el servicio se prestó por los educadores y de esta forma se garantizó el funcionamiento de los centros educativos donde laboran los docentes en mención, precisa que de no haber sido así, los estudiantes estuvieran repitiendo el año ante la imposibilidad de evaluar los resultados.

Además considera que si a otros docentes de otros colegios, pero de la misma entidad territorial, se les realizó el pago por la recuperación con mayor razón a los demandantes debió efectuárseles el mismo pago.

Advierte igualmente, que el trabajador debe recibir de manera oportuna el salario del cual deriva su subsistencia y el de su familia y que este postulado debe prevalecer sobre otras limitaciones que imponga la ley; que para el caso específico del Departamento del Valle del Cauca había una circunstancia especial como es que estaban próximos a finalizar el año y que la recuperación se realizó con autorización de la autoridad competente (Consejo Directivo del Plantel Educativo) y aunque reconoce la existencia de otra vía judicial para obtener el pago solicitado, estima que la misma se torna ineficaz, dada la duración del proceso y el costo en relación con el valor de los derechos reclamados.

## 2.2 Impugnación.

Contra las decisiones adoptadas en los procesos en mención, la Gobernación del Valle, interpuso los correspondientes recursos en donde reitera los planteamientos esbozados en las contestaciones de las demandas, destacando además, que la recuperación fue en contravía del calendario escolar, pues sólo la Secretaría de Educación del Departamento es la que puede adoptar decisiones al respecto, que las facultades de esta dependencia para fijar el calendario escolar no se han delegado a las asociaciones de padres de familia o similares de los colegios, y que por consiguiente, las autorizaciones y certificaciones que estas expidan sobre el tiempo recuperado carecen de legalidad al no contar con el aval de la propia Secretaría de Educación quien es la que tiene potestad para definir el calendario escolar.

## 2.3 Fallo de segunda instancia.

La Sala Civil del Tribunal Superior de Buga, que entró a conocer en segunda instancia de las impugnaciones presentadas contra los fallos que concedieron el amparo de tutela a los señores Diego Fernando Vásquez Bedoya, Carmen Nieto Arias y Yadira López Cobo, resolvió acumular los expedientes para resolverlas en un único fallo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 1382 de 2000.

Si bien en un principio la entidad accionada informa que no tiene conocimiento de que los docentes en mención hubieran presentado otras tutelas con base en los mismos hechos, posteriormente se recibe copia del fallo emitido por la Sala Laboral del Tribunal de Cali del 19 de octubre de 2001, en la que se comprueba que las señoras Carmen Nieto Arias y Yadira López Cobo en compañía de la docente Ofir Polonia Campo, habían interpuesto otra demanda por los mismos hechos.

En la mencionada providencia, la Sala Laboral del Tribunal de Cali confirmaba el fallo expedido por el Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Cali (sentencia número 388 del 24 de septiembre del 2001), que denegaba la tutela, por considerar que no se había vulnerado derecho fundamental alguno de las accionantes y que además existía otra vía judicial ordinaria para lograr lo pretendido.

Con este precedente, la Sala Civil del Tribunal Superior de Buga entra a decidir sobre el asunto, mediante providencia de fecha 8 de mayo de 2003 en la que dijo:

i) Estima que para el caso de las señoras Carmen Nieto Arias y Yadira López Cobo, se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y por consiguiente la decisión adoptada por la Sala Laboral del Tribunal de Cali el 19 de octubre de 2001, adquiere el carácter de inmutable y vincula a las partes en forma definitiva, por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, la demanda debe ser rechazada y en tal medida la decisión adoptada por el juez constitucional de primera instancia en este proceso, debe ser revocada.

ii) Además, tomando en consideración de que las accionantes, bajo la gravedad de juramento expresaron que no habían interpuesto por los mismos hechos otra acción de tutela, tal conducta por no ser cierta, evidencia temeridad o mala fe (art. 74 C.P.C y art. 38 Decreto 2591 de 1991), por lo que estima, que las mismas deben ser sancionadas con sendas multas de un salario mínimo, ordenándose adicionalmente remitir copia de lo actuado a la Procuraduría Provincial de Buga, para que investigue si hay lugar o no a investigarlas disciplinariamente.

iii) En lo relativo a la acción de tutela presentada por el señor Diego Fernando Vásquez Bedoya, estima que la actitud de la entidad accionada de no cubrir el salario y demás prestaciones legales durante el periodo del cese de actividades no fue caprichosa, pues obedeció a la aplicación del Decreto 1647 de 1967 en armonía con lo dispuesto en el Código Disciplinario Único, según lo cual, los nominadores no pueden ordenar el pago de servicios no prestados a menos que haya justificación legal.

Como fundamentos para la decisión adoptada, la Sala Civil del Tribunal Superior de Buga plantea además, los siguientes argumentos:

- Que el carácter de nominador no radica en el Consejo Directivo de los Planteles Educativos en los que el tutelante trabaja, sino en el Departamento del Valle, ente que no autorizó la recuperación en mención para ninguno de los docentes que laboran dentro de dicha entidad territorial; por consiguiente, sólo en el evento de que aquélla se hubiera efectuado con la aquiescencia de la entidad nominadora, procedía conceder el amparo deprecado. Pero como tal circunstancia no se dio y los dineros que de manera excepcional se pagaron fueron en cumplimiento de fallos de tutela favorables a algunos docentes es erróneo pensar, que por esa sola circunstancia, la juez de primera instancia le otorgue un alcance al derecho de

igualdad que no reviste, basada en la mera circunstancia de que recuperaron el periodo dejado de laborar pero en fechas diferentes a las fijadas en el calendario escolar.

- Recuerda que las circulares dirigidas por el Ministerio de Educación a los entes territoriales y a las Secretarías de Educación, tienen el carácter de actos decisorios encaminados a recordar a los entes nominadores que la cancelación de salarios por periodos no trabajados por los educadores acarrearían la aplicación de sanciones legalmente establecidas.

- Señala que esa misma advertencia aparece plasmada en la Circular No. 018 del 27 de junio de 2001 de la Procuraduría General de la Nación con relación a los servidores públicos que hubieran participado en el paro.

- De igual manera alude a que la tutela no procede en principio para reclamar acreencias laborales, salvo que se vulnere el mínimo vital, circunstancia que para el caso no se da, pues el actor no aportó ninguna prueba en tal sentido, así como también destaca que la reclamación se hace año y medio después de la ocurrencia de los hechos, lo cual desvirtúa aún más la procedencia de la misma y que debe tenerse en cuenta que posterior al periodo en discusión al actor se le han cancelado normalmente sus salarios y demás prestaciones y en esta medida procede a revocar el fallo de primera instancia que concedió el amparo al señor Vásquez Bedoya.

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

#### 1. Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, en el expediente de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

#### 2. Problema jurídico.

Deberá la Sala determinar, si la acción de tutela es la vía adecuada para ordenar a la Gobernación del Valle del Cauca, que cancele a los actores el tiempo que trabajaron por

fuera del calendario escolar, conforme con la autorización emitida por los respectivos Consejos Directivos de los Colegios Jorge Eliécer Gaitán, del Municipio de Restrepo y del Instituto de Educación Básica y Media Miguel Antonio Caro del Municipio de San Pedro donde laboran, para recuperar el tiempo perdido con ocasión del paro nacional docente registrado en el período comprendido entre el 15 de mayo al 20 de junio de 2001.

Para el efecto, la Sala procederá a recordar brevemente su jurisprudencia respecto de los temas que están relacionados con el asunto, para luego entrar a tomar la decisión que sea del caso.

### 3. Prohibición de suspensión de actividades para el personal docente.

En efecto el artículo 39 la Constitución Política reconoce el derecho a la libertad de asociación sindical como un derecho fundamental que se predica, tanto de los trabajadores como de los empleadores para constituir sindicatos o agremiaciones profesionales, lo que está en armonía con el artículo 38 Superior, que garantiza el derecho a la libre asociación, para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad y con lo establecido por el artículo 55 del mismo ordenamiento constitucional, que garantiza el derecho a la negociación colectiva, para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley, siendo deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

Ahora bien tomando en consideración que en el presente caso, el asunto hace referencia al “paro de educadores” convocado por la Federación Colombiana de Educadores -FECODE-, debe precisarse además, lo siguiente:

- Que el artículo 56 de la Constitución Política establece que se garantiza el derecho de huelga, salvo en “los servicios públicos esenciales” definidos por el legislador.
- Que la educación, está definida por el artículo 67 Superior, como “servicio público,” que tiene una función social y que la sociedad y la familia son responsables de la educación, correspondiendo al Estado, regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizando el adecuado cubrimiento del servicio.

- Que igualmente de acuerdo a lo señalado en el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo está prohibida la huelga en los servicios públicos y para tal efecto este mismo artículo precisa que se considera como servicio público “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas.”

- Que de acuerdo al procedimiento que establecen los artículos 444 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo, para que proceda la huelga, en los servicios y actividades permitidas por la constitución y la ley, ésta debe ser declarada y cumplir el trámite previamente fijado.

- Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 416 del mismo Estatuto, los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales, tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aún cuando no puedan declarar o hacer huelga.

De lo anterior se deduce que, los empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones, ni celebrar convenciones colectivas, tampoco declarar la huelga, lo cual es perfectamente comprensible, si se tiene en cuenta que su vinculación con el Estado es legal y reglamentaria y de permitirse tales conductas, se atentaría contra el interés colectivo en razón a la parálisis que se produciría en la función pública no pudiendo el Estado cumplir con las finalidades establecidas en los artículos 1o y 2o de la Constitución Política.

Ahora bien, cabe distinguir entre el paro colectivo de labores en actividades donde por la clase de servicios que realizan y por la calidad de los funcionarios, está prohibido cualquier suspensión de los mismos y el cese de actividad ocasionado por motivo de una huelga legalmente declarada,<sup>1</sup> ya que son fenómenos que no se pueden equiparar jurídicamente, pues mientras que el derecho de huelga como derecho fundamental tutelado por la Constitución y la ley tiene una finalidad o propósito único definido en la misma ley, como es la solución de conflictos económicos o de interés y requiere una serie de pasos o trámites que deben ser agotados previamente,<sup>2</sup> el denominado “paro,” no está protegido ni por la Constitución ni por la ley, pues se trata de un acto de fuerza, una medida de hecho que no cumple ni con la finalidad prevista para la huelga, ni con los pasos previos establecidos por la

ley para ésta. De otra parte, se encuentra proscrita conforme a lo señalado en el artículo 379 literal e) del C. S. T., como actividad prohibida a los sindicatos.<sup>3</sup>

En este punto resulta oportuno traer a colación, lo que dijo la Corte en la Sentencia C-1369 de 2004, en relación con el tema del no pago de los salarios durante el tiempo que dure la suspensión del servicio por la huelga legalmente declarada, previsto en el artículo 449 del C.S.T., al respecto señaló:

“2.2. Como se infiere de la jurisprudencia de la Corte el derecho de huelga no es absoluto, y se encuentra condicionado a la reglamentación que establezca el legislador, quien puede imponer restricciones o limitaciones por razones de orden público, para proteger los derechos ajenos y de la colectividad y asegurar la prestación de los servicios públicos y, en general, con el fin de alcanzar una finalidad constitucional que se estime esencial o constitucionalmente valiosa.

(...)

De lo expuesto se colige que la reglamentación de la huelga, específicamente en lo que concierne con la calificación de las consecuencias jurídicas que se derivan del hecho de la cesación colectiva del trabajo no puede considerar exclusivamente los intereses de los trabajadores, en cuanto a las repercusiones económicas, familiares y sociales que de ella se derivan. Es necesario armonizar éstos con los intereses generales de la comunidad, en lo relativo a la continuidad en la prestación de ciertos servicios y a la necesidad de preservar las fuentes de producción y de empleo, y aún con los intereses del propio empleador, vinculados al derecho de propiedad, al desarrollo de la actividad económica y al reconocimiento de una ganancia lícita, justa y apropiada a su esfuerzo empresarial.

(...)

- Ciertamente el no pago de salarios a los trabajadores durante el periodo de la huelga los priva de unos ingresos económicos que los afectan tanto en lo personal como en lo familiar, con las consiguientes repercusiones sociales y políticas. Sin embargo, a juicio de la Corte, ello se justifica constitucionalmente por las siguientes razones:

a) El pago de salarios tiene como causa la prestación del servicio por los trabajadores. Por

consiguiente, dada la naturaleza sinalagmática del contrato laboral, el cumplimiento de dicha prestación hace exigible a su vez el cumplimiento de la obligación del empleador de pagar aquéllos. El pago de salarios, sin la contraprestación de la prestación de servicios al empleador, puede configurar un enriquecimiento ilícito a favor de los trabajadores.

(...)

b) La justificación del ejercicio del derecho constitucional de huelga, basado en la obligación del empleador de pagar salarios, podría implicar su desnaturalización y la afectación de principios constitucionales esenciales y valiosos, por la circunstancia de que se fomentaría el ejercicio abusivo, caprichoso y de mala fe del derecho de huelga por los trabajadores y se impediría el logro de la finalidad constitucional relativa a la solución pacífica de los conflictos por la vía del acuerdo o la concertación (preámbulo, arts.1, 2, 22, 55 y 56 C.P.), pues los trabajadores tendrían asegurada una especie de huelga contractual remunerada y no tendrían interés alguno en la solución del conflicto. Por consiguiente, el pago de salarios durante la huelga, antes que solucionar, conduciría a fomentar los conflictos colectivos de trabajo.

c) El efecto de la huelga en el no pago de salarios responde no sólo a razones jurídicas, sino a un principio de equidad, pues es injusto, irrazonable y desproporcionado que las consecuencias o perjuicios económicos que se derivan de la huelga deban recaer única y exclusivamente en una sola de las partes - los empleadores - y no en ambas, esto es, tanto en éstos como en los trabajadores.

A las cargas constitucionales que implican la función social de la propiedad y de la empresa y el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares (arts. 2, inciso 2, 58, 95 y 333 de la C.P.) no puede sumarse la imposición de una carga que resulta inequitativa y desproporcionada, por afectar el patrimonio de la empresa en forma injustificada.

Adicionalmente, la huelga sufragada por los empleadores incidiría como una carga doble en el patrimonio de éstos, pues no sólo tendrían que pagar salarios durante el cese de actividades, sino adicionalmente los beneficios laborales obtenidos por la realización de éste.

- Distinta es la situación que se presenta en los casos en que la huelga de los trabajadores no

sólo es lícita, sino que obedece a reclamaciones respecto de las condiciones de trabajo que se estiman perfectamente legítimas, y se origina en causas que son imputables al empleador.

Es posible imputar la huelga a la culpa del empleador, cuando ella se origina en una conducta antijurídica de éste, como sería el incumplimiento de sus obligaciones o de los deberes legales, contractuales o convencionales, que son jurídicamente exigibles v.gr., el pago de salarios.

De este modo, cuando la huelga obedece a una justa causa la suspensión de los contratos de trabajo equivale en la práctica a que el empleador haya dispuesto dicha suspensión y se justificaría el pago de los salarios, porque según el art. 140 del C.S.T. puede causarse el salario sin prestación del servicio, cuando durante la vigencia del contrato su omisión se deriva de la disposición o de la culpa de aquél.

Es evidente que en aquellos casos en que la huelga es causada por culpa exclusiva del empleador, las consecuencias jurídicas de la misma relativas a la suspensión de los contratos de trabajo resultan inaplicables, toda vez que la conducta del empleador al incidir directamente en el origen del conflicto colectivo genera una clara responsabilidad, que justifica la reparación del perjuicio causado a los trabajadores, como consecuencia de la referida suspensión.

Y, en razón de la sujeción de los particulares a la Constitución, puede predicarse una especie de obligación general social de los empleadores que los obligan a adecuar su comportamiento a hacer viable el derecho de huelga, a no activar con su conducta los conflictos colectivos, a buscar la solución de éstos y a asegurar y fomentar las relaciones armónicas entre empleadores y trabajadores dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social, de cuyo incumplimiento se derivan las correspondientes responsabilidades (arts. 4, 6, 55 y 56 C.P.).

Conviene anotar que la Sala Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 23 de abril de 1995, señaló que no puede exigirse el pago del salario y de las prestaciones económicas dejados de percibir cuando la huelga es declarada de acuerdo con las disposiciones legales, lo cual significa, visto desde otra perspectiva, que en aquellos eventos en que se acredite que la conducta del empleador resultó determinante para que los

trabajadores se declararan en huelga, conlleva necesariamente a que éste deberá responder por los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir durante el término en que ella dure”.

En este mismo sentido la OIT ha señalado que “la deducción salarial los días de huelga no plantea objeciones desde el punto de vista de los principios de libertad sindical.”<sup>6</sup>

De lo expuesto se puede concluir, que si en el caso de una huelga legalmente declarada, es legítimo el no pago de los salario por los días no laborados, salvo claro está cuando las causas son imputables a culpa del empleador, con mayor razón procede el descuento autorizado por la misma ley, por la inasistencia al trabajo, con motivo de un cese de actividades o paro no autorizado legalmente, sino por el contrario prohibido específicamente por la ley.

En este sentido recuérdese que el artículo 379 del Código Sustantivo del Trabajo establece que está prohibido a los Sindicatos: “...e) Promover cualesquiera cesaciones o paros en el trabajo, excepto en los casos de huelga declarada de conformidad con la ley y de huelga imputable al empleador, por incumplimiento de las obligaciones salariales con sus trabajadores...”.

Cabe señalar además, que esta Corporación al analizar un caso similar al planteado ahora, tuvo oportunidad de fijar los siguientes lineamientos en relación con el tema de la no prestación de servicios con motivo de un paro docente. En efecto, sobre el tema en la Sentencia T-1059 de 2001 dijo lo siguiente.<sup>7</sup>

“El Decreto 1647 de 1967, en su artículo 1º establece que los pagos por sueldo o cualquier otra forma de remuneración a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales, serán por servicios rendidos.

A su vez el artículo 2º ibídem señala que los funcionarios que deban certificar los servicios rendidos por los servidores públicos, estarán obligados a ordenar el descuento de todo día no trabajado sin la correspondiente justificación legal.

Norma que impone a la administración la obligación de descontar del salario de la actora, o más bien, de abstenerse de pagar el valor del salario equivalente a los días no laborados,

pues de pagarlos estaría permitiendo que se enriqueciera sin justa causa en perjuicio de la misma administración pública, además de incumplir con el deber de todo servidor público de hacer cumplir la Constitución y la leyes, incurriendo presuntamente en la falta disciplinaria prevista en el Código Unico Disciplinario, artículo 40 de la ley 200 de 1995.

La remuneración a que tiene derecho el servidor público como retribución por sus servicios personales, en razón a un vínculo legal y reglamentario existente entre éste y el Estado, presupone el correlativo deber de prestar efectivamente el servicio, de acuerdo a las normas legales y reglamentarias que rigen la administración del personal al servicio del Estado. Por lo tanto, no existe en cabeza del servidor público el derecho a la remuneración por los días no laborados sin justificación legal y por ende, tampoco surge para el Estado la obligación de pagarlos. De hacerlo se incurriría en presuntas responsabilidades penales y disciplinarias, procediendo el descuento o reintegro de las sumas canceladas por servicios no rendidos, por resultar contrario a derecho.

Operativamente el pago del salario a los servidores públicos se realiza a través de una nómina suscrita por los funcionarios competentes en cada entidad y acorde a lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 1647 de 1967, debe el funcionario a quien corresponda certificar que los servicios se prestaron efectivamente, producir y comunicar la novedad relacionada con la ausencia y por ende el descuento por días no laborados sin justificación legal. Pues, no existe causa legal para su pago.

En el Decreto aludido, no se observa la exigencia de formalidad sustancial o procedimiento especial para aplicar el descuento o no pago que procede ipso jure, cuandoquiera que un servidor público no presta el servicio a que se encuentra obligado sin justificación de ley.

(..)

Tradicionalmente se ha dicho que la administración actúa por medio de los siguientes mecanismos jurídicos: los actos, los hechos, las operaciones, las omisiones y los contratos. En nuestro ordenamiento Contencioso Administrativo, se hace diferencia respecto de estos mecanismos , pero, todos ellos son susceptibles de ser juzgados a través de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como se dispone en el artículo 83 del C. C. A.

En el presente caso, nos interesa referirnos sólo a los actos administrativos, definidos como,

las manifestaciones o expresiones de voluntad de la administración, tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos, como consecuencia del ejercicio de una competencia, cumpliendo ciertos procedimientos y utilizando ciertas formalidades.

La voluntad de la administración, como antes se señaló, se manifiesta a través del ejercicio de una competencia, cumpliendo ciertos procedimientos y adoptando ciertas formalidades que se refieren a la forma de presentación del acto. Por lo tanto, los actos administrativos pueden ser formales o informales, según que su presentación se haga por escrito y a través de la forma tradicional (decreto, ordenanza, resolución, acuerdo) o que la voluntad de la administración se manifieste a través de la forma escrita pero no tradicional (carta, circular, oficio) o en forma verbal. Lo importante es que esa manifestación de voluntad contenga una decisión, es decir, que modifique en alguna forma el ordenamiento jurídico.

En nuestro sistema jurídico y por regla general, se tiene una concepción muy amplia del acto administrativo desde el punto de vista de la forma y sólo en algunos casos se exigen formas estrictas de presentación de los actos, permitiendo que la voluntad de la administración se manifieste por diferentes formas y medios, unos más formales otros menos formales, según el caso y la complejidad o relevancia del asunto.

Lo anterior quiere decir que las formalidades de presentación del acto son, requisito indispensable para su validez y legalidad, sólo cuando sean sustanciales.

Cuandoquiera que se considere que el acto administrativo ha sido expedido en forma irregular puede ser controvertido por vicios de legalidad cuando las formas y trámites pueden calificarse de sustanciales ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. El acto como manifestación de la voluntad de la administración existe y puede ser controvertido, así su expresión conste por escrito o no, mediante un acto más o menos formal y así conste en uno o varios actos.

En la Jurisprudencia y doctrina colombianas, se ha considerado que no toda anomalía formal o procedimental constituye factor de irregularidad del acto administrativo, diferenciándose para tal efecto, entre los llamados vicios de forma sustanciales y los accidentales, generando su nulidad los primeros, por cuanto se trata de violación a los requerimientos indicados expresamente en la ley como indispensables para la producción del acto.

Para el presente asunto se observa que la norma aplicada por la administración la cual es de imperativo cumplimiento, no contiene exigencia alguna de formalidad, a través de resolución o acto administrativo formal y escrito; por lo tanto, la actividad de la administración se ha concretado en una serie de actos que en su conjunto conforman su actuación, lo cual no es óbice para que la actora no pudiese ejercer sus derechos a controvertirlos por la vía gubernativa y jurisdiccional. Tampoco es óbice, para que se afirme que no existió acto administrativo, pues de suyo lo constituye la usual nómina de pago a los servidores del estado y las novedades para su producción y liquidación.

No existe vulneración al debido proceso, por cuanto el descuento del salario por los días no laborados por la actora, se realizó por la causa señalada en la ley, con la observancia de las formas y mediante los procedimientos propios de este tipo de actuaciones administrativas en materia de administración de personal.

Ahora, considera esta Sala que la aplicación del Decreto 1647 de 1967 no requiere de proceso disciplinario previo, pues la norma no establece una responsabilidad disciplinaria para el servidor público, pero, sí ordena aplicar de plano y en forma inmediata el descuento o no pago de días no laborados sin justificación legal. Por lo tanto, no se trata de una pena o sanción, sino simplemente es la consecuencia que deviene ante la ocurrencia del presupuesto de hecho de la norma. No prestación del servicio por ausencia al trabajo sin justificación legal, luego, no procede el pago de salario por falta de causa que genere dicha obligación.

Desde el punto de vista probatorio tenemos que es un deber u obligación del servidor público asistir al sitio de trabajo y cumplir con las funciones que le han sido asignadas al cargo, dentro del horario y jornada laboral pre-establecidos; por lo tanto, ante la verificación de la no asistencia sin justa causa (supuesto normativo), debe proceder a ordenar el descuento (efecto jurídico), a menos que el servidor público demuestre que el motivo de la ausencia constituye "justa causa" a fin de que se extingan los efectos jurídicos de la norma.

Lo anterior, sin perjuicio de que además del no pago, la administración inicie el respectivo proceso disciplinario por las presuntas faltas disciplinarias que puedan derivarse y en que haya podido incurrir el servidor público con su conducta omisiva, imponiendo las sanciones disciplinarias a que haya lugar.

Esto, en razón a que la ley contempla, como deberes de los servidores públicos, entre otros: “Dedicar la totalidad del tiempo reglamentario del trabajo al desempeño de las funciones que les han sido encomendadas”; “Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas...”; “Cumplir con eficiencia, diligencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación de un servicio esencial...”. (Decreto 2277/79, Ley 115/94 y Ley 200 de 1995).

Por lo tanto, de una parte, existía para la administración pública Departamental el deber de hacer cumplir los deberes de los servidores públicos y adelantar los procesos disciplinarios a que hubiere lugar y de otra, la obligación de cumplir con el mandado contenido en el Decreto 1647/67, ordenando el descuento o no pago por los días no laborados de plano y en forma inmediata.

Con relación a la manifestación que hace la actora de haber recuperado el tiempo no laborado con ocasión de su participación en el paro convocado por FECODE, no existe prueba de tal hecho y en todo caso, resulta discrecional para la administración en cabeza del funcionario competente el adoptar tal determinación, de permitir o no dicha recuperación, según las particularidades propias de cada servicio y las necesidades del mismo. El pago del tiempo recuperado tampoco procede por vía de la acción de tutela debiéndose acudir al otro medio de defensa judicial idóneo en defensa de los derechos e intereses que considere vulnerados, como lo es la Jurisdicción Laboral.

En conclusión, no se considera vulnerado el derecho al debido proceso, en razón a que no se considera por esta Sala que haya existido una actuación arbitraria por parte de las demandadas, pues se ha demostrado que éstas no se han apartado de las normas aplicables (Decreto 1647 de 1967) para realizar su propia voluntad; lo que hicieron fue precisamente aplicar la ley en cumplimiento de sus deberes y responsabilidades.

#### 4. Análisis del caso concreto.

En el presente asunto manifiestan los actores, que estiman vulnerados sus derechos a la igualdad y al trabajo en condiciones dignas y justas, por la no cancelación total de salarios en los meses de mayo y julio de 2001, que realizó la Gobernación del Valle del Cauca con motivo del “paro nacional indefinido” en el que participaron según convocatoria que realizó FECODE, como expresión de su rechazo hacia las políticas y reformas a adoptarse por el Gobierno

Nacional, no obstante que aclaran que posteriormente a esas fechas, repusieron el tiempo dejado de laborar, como lo acreditan las certificaciones de los respectivos Rectores de las instituciones educativas donde laboran.

Para resolver se considera:

- En diferentes oportunidades esta Corporación ha señalado, que la acción de tutela al tenor de lo establecido en el artículo 86 de la Carta Política y reiterado en el artículo 6o del Decreto 2591 de 1991, sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial eficaz, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

- De igual manera esta Corporación, ha sido enfática en señalar que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para lograr la cancelación de acreencias laborales, pues para ello existen medios de defensa judicial ordinarios a los que puede acudir los afectados con miras a satisfacer sus pretensiones, salvo que el no pago de ellas esté afectando su mínimo vital o el de su familia.

Ahora bien, al abordar el asunto sometido a consideración de la Sala, se estima que lo primero que debe analizar es la causa o razón del no pago de los mismos, así como también se debe establecer si realmente con dicha actuación se vulneraron los derechos fundamentales que señalan los actores como lesionados.

A este respecto y conforme con las pruebas que obran en el expediente, aparece que el no pago o descuento del salario realizado a los actores, se hizo en razón a su inasistencia al sitio de trabajo, sin autorización ni permiso previo por parte de la entidad nominadora, incumpliendo con su deber de prestar sus servicios personales a que estaban obligados en virtud de la relación laboral existente como docentes vinculados al Departamento del Valle del Cauca, motivo por el cual no había lugar al pago de contraprestación como lo establece el Decreto 1647 de 1967.<sup>8</sup>

De otra parte, cabe destacar además, que la causa del descuento se originó en un hecho propio, libre y voluntario de los actores que decidieron no asistir a sus labores durante los días que se realizó el paro, para participar en el mismo, debiendo de esta manera asumir las consecuencias legales que tal conducta implica, como es precisamente el no pago de los

salarios, pues ello se originó en una decisión personal que los llevó a participar en una actividad que está prohibida expresamente por el artículo 379 del Código Sustantivo del Trabajo.

Por lo anterior resulta a todas luces manifiesto, que la presunta afectación de los actores al no recibir su remuneración en el periodo solicitado, la propiciaron ellos mismos cuando libremente decidieron asistir al paro en lugar de acudir al trabajo en cumplimiento de sus deberes, generando muy seguramente una disminución en los ingresos familiares, pero sin estar acreditada realmente la vulneración al mínimo vital, pues tal situación no se alegó y menos aún, se aportaron pruebas que así lo demuestren y además cabe destacar que entre la ocurrencia de los hechos y la interposición de la tutela pasó más de un año y medio.

Debe tenerse en cuenta así mismo que para el caso, la actuación del empleador resulta legítima, por cuanto se ajusta a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes. En efecto como se expresó anteriormente, el no pago de los salarios reclamados por los actores, obedece a una causa imputable a los propios actores, hecho que dio lugar a la aplicación de la ley contenida en los artículos 1o. y 2o. del Decreto 1647 de 1967. Además se estima que de persistir la inconformidad por parte de los actores frente a la actuación de la administración departamental, existe otro medio de defensa judicial ante el cual puede acudir, para controvertir la legalidad en la aplicación de ésta medida, resultando improcedente la acción de tutela.

Y en relación con el argumento de que a los educadores pertenecientes a otros Departamentos, ya se les canceló el tiempo de la recuperación, debe recordarse que como se expresó en la Sentencia T-700 de 20019, las entidades territoriales tienen plena autonomía para la administración y el manejo del recurso docente a su cargo y en tal medida pueden tomar decisiones distintas entre ellas.

De otra parte se estima además, que si bien los accionantes aducen haber trabajado por fuera del calendario académico, debidamente autorizados por el Consejo Directivo de los respectivos Planteles y los Rectores de dichos establecimientos educativos así lo certifican, en razón de que la Gobernación del Valle del Cauca como nominador y ordenador del gasto no autorizó directamente ni a través de su Secretaría de Educación la recuperación del tiempo que duró el paro, ni los docentes, ni inclusive los propios planteles educativos a

través de sus directivas (Consejo Directivo o Rector del Plantel) pueden autorizar unilateralmente esa clase de prestación de servicios, pues no tiene competencia para modificar o alterar el calendario escolar fijado por la Secretaría de Educación Departamental ni pueden tomar decisiones como ruedas sueltas ya que hacen parte de un sistema educativo.

Recuérdese al efecto también que como se indicó antes de conformidad con los artículos 56 y 67 de la Carta el cese de actividades no está permitido en la educación por ser un servicio público.

Además debe tenerse en cuenta que en los artículos 44 y 45 del Decreto 2277 de 1979, se exige el cumplimiento de la jornada laboral y el deber de desarrollar las funciones de sus cargos sin poder suspender sus actividades, salvo claro está circunstancias debidamente justificadas, que para el caso no se configuran, de ahí pues, que no estaban habilitados para sustituir unilateralmente y a su arbitrio unos días por otros, así existieran nobles motivos.

Ciertamente se estima, que el paro o protesta en que participaron los actores, no consistió en una actividad legítima, puesto que no se trataba del ejercicio del derecho a la huelga derivado del derecho de asociación sindical; así como tampoco se trataba del ejercicio del derecho de huelga en actividades o servicios permitidos por la ley; sino de un paro como protesta por inconformidad con políticas gubernamentales anunciadas, no pudiendo constituirse en una justa causa para no asistir al lugar de trabajo.

Consecuente con lo anterior, debe señalarse que para nada incidía entonces el que no se hubiese declarado como ilegal, porque sencillamente no hubo declaratoria de huelga por lo tanto, mal podría haber pronunciamiento sobre su legalidad o ilegalidad. En suma, el argumento de no haber sido declarada la ilegalidad de la huelga, tampoco podía tenerse como justificativo de la falta al trabajo por los accionantes, por las razones anteriormente expuestas.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos y ante la ausencia de vulneración de los derechos invocados por los actores, se concluye que la acción de tutela no resulta procedente en el presente caso - artículo 86, C.P.-. dado que el mismo puede ser ventilado por los actores ante la justicia ordinaria.

Por lo anterior, se confirmará el fallo proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior de Buga en cuanto no encontró vulnerado el derecho fundamental a la igualdad y en ese orden de ideas denegó el amparo solicitado por el educador Diego Fernando Vásquez Bedoya.

En lo que hace relación con la acción de tutela presentada por las señoras Carmen Nieto Arias y Yadira López Cobo, considera la Sala, que tuvo razón la Sala Civil del Tribunal Superior de Buga, cuando en el mencionado fallo resolvió RECHAZAR la demanda interpuesta, por estimar que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por existir una decisión adoptada por la Sala Laboral del Tribunal de Cali del 19 de octubre de 2001 e imponerles una sanción de multa en cuantía de uno (1) salario mínimo a dichas docentes.

De igual manera, la Sala comparte la decisión adoptada por el H. Tribunal en lo relativo a que se remita a la Procuraduría Provincial de Buga copia del fallo en mención, así como copias de las actuaciones que reposan a folios 28 a 34, 48 a 53 del cuaderno No. 1º, de los folios 2 a 4 del cuaderno No. 2 y 8 a 16 del cuaderno 3º del expediente a fin de que dicha entidad determine, si hay lugar o no a investigar disciplinariamente a las señoras Carmen Nieto Arias y Yadira López Cobo, docentes al servicio del Colegio Jorge Eliécer Gaitán del municipio de Restrepo, Valle. Para el efecto, se ordenará además remitir copia del presente fallo.

#### IV. DECISION

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

#### RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR en su integridad y por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el fallo proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior de Buga del 8 de mayo de 2003, dentro de la acción de tutela instaurada por los docentes Diego Fernando Vásquez Bedoya, Carmen Nieto Arias y Yadira López Cobo contra la Gobernación del Valle y la Secretaría de Educación.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

SecretarioGeneral (E)

Aclaración de voto a la Sentencia T-926/03

AUTONOMIA EDUCATIVA-Acuerdos con educadores para recuperación de tiempo dejado de laborar (Aclaración de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito magistrado se ve precisado a aclarar el voto respecto de la decisión de solicitar a la Procuraduría Provincial de Buga de investigar disciplinariamente a las docentes, pues no comparto esta decisión, ya que la autonomía de los contratos educativos permitiría convenir con los educadores la recuperación del tiempo dejado de laborar y si se produce u acuerdo entre centros educativos y maestros, en mi sentir, el principio de autonomía educativa permitiría estos acuerdos y eso no generaría responsabilidad disciplinaria.

Referencia: expediente T-752411

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito magistrado

se ve precisado a aclarar el voto respecto de la decisión de solicitar a la Procuraduría Provincial de Buga de investigar disciplinariamente a las docentes, pues no comparto esta decisión, ya que la autonomía de los contratos educativos permitiría convenir con los educadores la recuperación del tiempo dejado de laborar y si se produce u acuerdo entre centros educativos y maestros, en mi sentir, el principio de autonomía educativa permitiría estos acuerdos y eso no generaría responsabilidad disciplinaria.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO ARTICULO 429. DEFINICION DE HUELGA. Se entiende por huelga la suspensión colectiva temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus empleadores y previos los trámites establecidos en el presente título.

2 CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO ARTICULO 431. REQUISITOS.

1. No puede efectuarse una suspensión colectiva de trabajo, cualquiera que sea su origen, sin que antes se hayan cumplido los procedimientos que regulan los artículos siguientes.

2. La reanudación de los trabajos implica la terminación de la huelga, y no podrá efectuarse nueva suspensión de labores, mientras no se cumplan los expresados requisitos.

3 Ver Sentencia T-1959 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería.

4 M. P. Antonio Barrera Carbonell.

5 M.P. Armando Albarracin Carreño.

6 Ver Sentencia T-471 de 2001

7 Se puede consultar además la Sentencia T-700 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

8 El artículo 1º del Decreto 1647 de 1967, ordena “Los pagos por sueldos o cualquiera otra forma de remuneración a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales del orden nacional, departamental, intendencia, comisarial, distrital, municipal y de las empresas y establecimientos públicos, serán por servicios rendidos, los cuales deben comprobarse debidamente ante los respectivos funcionarios de la Contraloría General de la República y las demás contralorías a quienes corresponde la vigilancia fiscal.”.

9 M.P. Alvaro Tafur Galvis.