



Sentencia 46177 de 2012 Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACIÓN LABORAL

ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERON

Magistrada Ponente

Radicación n° 46177

Acta No.32

Bogotá, D.C., doce (12) de septiembre de dos mil doce (2012).

Resuelve la Corte el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del SINDICATO DE EMPLEADOS PÚBLICOS DEL SENA "SINDESENA", contra la sentencia proferida el 12 de abril de 2010, por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, dentro del proceso especial de calificación de la suspensión o paro colectivo adelantado en el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA.

I. ANTECEDENTES

El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA presentó demanda contra las organizaciones sindicales SINDICATO DE EMPLEADOS PÚBLICOS DEL SENA - SINDESENA y el SINDICATO DE TRABAJADORES DEL SENA - SINTRASENA, para que mediante sentencia se declare, "la ilegalidad del Cese de Actividades promovido y ordenado por el Sindicato Sindesena, el día 12 de junio de 2009, en las instalaciones del SENA en la carrera 43 calle 40 - 40 de la ciudad de Barranquilla, el cese total de actividades y en la calle 30 No. 3 E - 164 el cese parcial de actividades".

Para fundamentar su petición expuso, básicamente, lo siguiente:

1º. El SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA - REGIONAL ATLÁNTICO, es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de la Protección Social.

2º. El 12 de junio de 2009 "se constató un cese total de actividades por parte de los funcionarios en las instalaciones del SENA Centro comercio y Servicios Despacho ubicado en la carrera 43 No. 42-40 y un cese parcial en las instalaciones del (sic) los Centro Nacional Colombo-Alemán e Industrial y de Aviación SENA - Atlántico ubicados estos en la calle 30 No. 3 E - 164 de la ciudad de Barranquilla, sin prestación de los servicios a los usuarios, aprendices y clientes interno".

3º. El día mencionado *“no se permitió la entrada a las instalaciones, según aparece consignado en el acta respectiva de la misma fecha, suscrita por el Inspector de Trabajo”*; como consecuencia de ello los empleados, trabajadores oficiales y demás personas vinculadas, *“no laboraron ese día”*.

4º. El funcionario comisionado para el efecto por el Grupo de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Ministerio de la Protección Social constató que en las instalaciones de la carrera 43 No. 42 - 40, *“no se permitió el acceso a los vehículos por la calle 42 y a los funcionarios, usuarios y estudiantes por la carrera 43”*.

5º El mismo Funcionario del Ministerio de la Protección Social adujo que en la calle 30 No. 3 E - 164 de la ciudad de Barranquilla *“algunos funcionarios se encontraban en su sitio de trabajo al igual que el personal del Aseo, pero la entrada principal estaba franqueada por una bandera de Colombia y se constató un cese parcial porque no se prestó el servicio para los usuarios ni para los estudiantes”*.

Admitida y notificada la demanda, el Sindicato de Empleados del SENA, SINDESENA, en audiencia pública especial celebrada el 6 de abril de 2010, por medio de apoderado, contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la demandante; expresó que era ilegal pretender *“la ilegalidad de una protesta equiparándola a una suspensión o paro colectivo de trabajo”*; además, la protesta se realizó a nivel nacional y no existen pruebas que acrediten que existió un paro colectivo el día aludido; agregó que en el *“verbo legal y sindical”*, *“jornada de protesta”* significa, *“que aquellos elementos de la sociedad tales como los trabajadores de cualquier entidad del Estado y de la sociedad expresan su inconformidad frente al accionar de esa misma sociedad (...) en el caso en comento se estaba protestando por unos recortes presupuestales y otras inconformidades en relación al funcionamiento de la entidad”* .

Insistió en que basado *“en el principio constitucional de la buena fe y en el principio laboral del favorecimiento de la ley al trabajador colombiano que en el espacio de tiempo transcurrido entre las 9:30 a.m. cuando el funcionario del Ministerio de la Protección Social visitó las instalaciones de la Calle 30 a las 10:15 de la mañana ya se encontraban reactivando sus actividades laborales los trabajadores por un hecho muy sencillo, no se trató de un paro laboral sino de una jornada de protesta cuya duración no fue más allá de dos horas”*; añadió que el acta de constatación *“está limitada en espacio y en el tiempo a momentos precisos de las 9:30 a las 10:15 de la mañana del aludido día de la protesta”* por lo que no es suficiente para demostrar responsabilidad legal sobre el paro o cese de actividades que *“sólo se limitó a una protesta en un espacio de tiempo pequeño que posteriormente permitió el desarrollo normal de las actividades de la entidad”*.

También adujo que el día de los hechos no hubo cese de actividades, sino una *“jornada de simple protesta con duración tan restringida que cuando el funcionario del Ministerio de la Protección Social se trasladó de una sede hacia la otra ya la calificó de total a parcial, pero que no regresaron a la primera para demostrar que ya no existía ninguna clase de cese”*.

Manifestó que el Inspector del Trabajo no determinó el *“tiempo de comprobación del cese total de las instalaciones del SENA en sus oficinas principales”*; agregó que por ser la *“jornada de protesta”* de carácter nacional, quien debe ser demandada es la directiva nacional de las organizaciones sindicales.

En la referida audiencia intervino el representante legal de SINTRASENA, quien expresó que en el acta que levantó el funcionario del Ministerio de la Protección Social *“no hace ningún tipo de pronunciamiento de SINTRASENA”*, agregó que la *“jornada de protesta”* fue promovida por las Juntas Nacionales de SINDESENA, SINTRASENA y la CUT y fue convocada como una marcha, *“o sea no es un cese de actividades ni el cierre de las instalaciones, tampoco se le obliga al personal a salir de las instalaciones para ir a la marcha”*, luego manifestó que no estaban en contra del SENA, sino contra *“los recortes presupuestales”*.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Fue proferida el 12 de abril del año en curso y con ella el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla accedió a declarar la ilegalidad del paro colectivo de trabajo o cese de actividades.

Respecto de la definición de huelga y del paro, expresó:

“En términos del artículo 429 del CST la huelga es un derecho subjetivo de los trabajadores que se ejerce como mecanismo de presión contra el empleador con el fin de que acceda a las reivindicaciones planteadas mediante el pliego de peticiones, y con la observancia propia de “los trámites establecidos” en el título II, capítulo I de la parte segunda del CSTSS (sic).

(...)

“El paro, en cambio, como cesación intempestiva de las actividades que en virtud del contrato de trabajo los trabajadores están obligados a desarrollar, no es un derecho ni menos, en principio, un mecanismo de presión legalmente autorizado para la solución de conflictos, es —generalmente— una actuación de hecho, antijurídica y violatoria de las principales obligaciones a cargo del trabajador y derivados de la relación de trabajo.

“De suerte que el paro, a diferencia de la huelga, es un conflicto laboral de facto no ajustado al ordenamiento jurídico quien no lo tiene establecido como derecho ni menos lo reglamenta, al contrario, como conducta antijurídica desarrollada individual o colectivamente está expresamente desterrada por el legislador cuando dispone que les está especialmente prohibido a los trabajadores: “Disminuir intencionalmente el ritmo de ejecución del trabajo, suspender labores, promover suspensiones intempestivas del trabajo o excitar a su declaración o mantenimiento, sea que se participe o no en ellas” (Num. 5 art. 60 CST).

“A nivel del derecho colectivo también se encuentra establecida como regla general la prohibición de hacer “paros”; basta mirar el literal e) del artículo 379 del CST, hoy modificado por el artículo 7° de la ley 584 de 2000, para llegar a esa conclusión.

“A estas “suspensiones intempestivas” del trabajo que la ley prohíbe desde el punto de vista individual y colectivo es lo que precisamente se conoce con el nombre de “paros” o “ceses intempestivos de actividades”.

“Ahora, se hace necesario poner de relieve que el derecho a la huelga se concreta o materializa en el cese colectivo de actividades o paro, luego entonces no puede pasarse por alto que este es un elemento estructural de aquel pero ello no autoriza confundir los dos conceptos.

“En los paros, además de alterar la paz laboral y social, se actúa en franca rebeldía contra la ley y de paso se deja de cumplir con la principal obligación derivada de la relación laboral a cargo del trabajador: Prestar el servicio pactado, amen de los graves perjuicios económicos que se le pueden causar a la empresa, a la economía y al País”.

“El artículo 7° de la ley 584 de 2000 que modificó el literal e) del artículo 379 del CST estableció como prohibición para todo sindicato “Promover cualesquiera cesaciones o paros en el trabajo”.

“Dos excepciones trajo esta regla general:

- 1. El caso de la huelga declarada conforme a la ley, y*
- 2. El caso de la “huelga” imputable al empleador por incumplimiento de las obligaciones con sus trabajadores”.*

Señaló que en el caso examinado, los sindicatos accionados al dar contestación a la demanda, manifestaron que *“no realizaron un paro o cese de actividades sino una jornada de protesta en virtud de que se estaba en desacuerdo con unos recortes presupuestales y otras inconformidades en relación al SENA, es decir la razón por la que promovieron el hecho generador de la presente demanda se encuentra ceñido a que se iban a realizar unos presuntos recortes presupuestales a la entidad”*; agregó que en el evento de que se llegara a determinar que *“en este caso no se trató de una jornada de protesta como lo indican los representantes de los sindicatos demandados, sino de un cese de actividades como lo plantea la parte demandante, el mismo tendría que ser decretado ilegal habida consideración de que encontrarse inconforme con unos supuestos recortes presupuestales que ni siquiera se han generado, no se encuentra dentro de las excepciones consagradas en el artículo 7° de la ley 584 de 2000 que modificó el literal e) del artículo 379 del CST antes referido, esto es, a) huelga declarada conforme a la ley, y b) huelga declarada por incumplimiento de las obligaciones del empleador”.*

Estimó que no se demostró que el empleador hubiere incumplido las obligaciones respecto de sus trabajadores, *“pues los recortes presupuestales que indican los demandados son supuestos y no realidades. Es más, no se advirtió si quiera cuáles eran las otras inconformidades de los sindicatos frente al SENA”.*

Reprodujo el *“Acta de Presunto Cese de Actividades fechada 12 de junio de 2009”* y señaló que no se había probado que se hubiere generado *“un DESMONTE DE LA RENTA Y LA PARÁLISIS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL”*, como tampoco que *“si prestaron el servicio, sí hubo atención a los usuarios y estudiantes y no estaba restringido el acceso del público a la institución”*; manifestó que los accionados *“únicamente se limitaron a informar que se trató de una jornada de protesta sin mayores elementos probatorios que indiquen la veracidad de su dicho, máxime si se entiende que una “jornada de protesta”, si se quiere, podía realizarse en horas inhábiles del día y no, en hábiles pues obviamente ello indicaría que los funcionarios que participan de la misma no se encuentren realizando sus funciones de prestar el servicio para la cual se hayan vinculados laboralmente a la institución”.*

Consideró que los testigos que fueron llamados al juicio declararon que *“efectivamente hubo un cese de actividades el día 12 de junio de 2009,*

tal como lo señala la parte demandante; ratificado lo anterior en la inspección judicial practicada al libro de minutas aportado para tal efecto"; además, precisó que de estos elementos de juicio se desprende que, en efecto, "se dejó de prestar el servicio en la institución demandada en el día señalado sin que existieran motivos legales para ello que permitiera establecer que el cese fue legal porque provino de la culpa del empleador".

Adujo que el cese que se produjo el día referido en el SENA, "aunque hubiere tenido una pequeña duración, no por ello puede exonerarse de ser decretado ilegal, pues no provino de una huelga declarada conforme a la ley, y tampoco del incumplimiento de las obligaciones del empleador. Solo se generó por suposiciones o conjeturas de recortes presupuestales que no llegaron a probarse".

Expresó que no existían dudas acerca de la intervención, en el aludido cese de actividades, del Sindicato de Trabajadores del SENA "SINTRASENA" y de empleados del SENA "SINDESENA", y posteriormente así razonó:

"Como quiera que en cada caso, la ley debe reglamentar si la actividad que se ejecuta es un servicio público esencial y, en éste caso, no se probó que el SENA prestara un servicio de esa connotación, no podría encontrarse dentro de las previsiones del artículo 450 del CSTSS (sic), pero, si debe considerarse legalmente como de utilidad pública o interés general. Por lo que no modifica las apreciaciones realizadas por ésta Sala respecto de la ilegalidad del cese de actividades ocurrida en las instalaciones de la institución demandante el día 12 de junio de 2009 dado que, como vimos, se violó lo reglamentado en el artículo 379 del CSTSS (sic).

"Así, pues, de acuerdo a lo analizado, se concluye que el derecho de huelga y mucho menos el realizar paros o ceses de actividades, 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.

"En este orden de ideas, la Sala considera suficientes argumentos para determinar que en éste caso logró configurarse el cese ilegal de actividades por parte de las organizaciones sindicales del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA".

III. RECURSO DE APELACIÓN

En la audiencia pública especial de juzgamiento, el apoderado de SINDESENA lo interpuso y lo sustentó de la siguiente manera:

"(...) Me permito presentar ante su señoría el respectivo recurso de apelación de conformidad a las siguientes consideraciones de hecho, probatorias y de derecho: Aparecen en el informativo documentos probatorios, que entre otras cosas, fueron aportados por la parte demandante a través del cual se habla de una jornada de protesta de los días 11 y 12 de junio del año 2009. De conformidad al dicho de su señoría, el cese de actividades o paro debe ser intempestivo, entendiéndolo el suscrito por esa circunstancia, que debe ser abrupto, inmediato, de un momento a otro sin avisar, en circunstancias de modo, tiempo y lugar que no permitan de la parte patronal el tomar medidas conducentes a desplazar o solucionar el problema que con dicho paro o cese de actividades se genere. En el caso en estudio, de acuerdo al comunicado 2009-006 aportado por la demandante, la jornada de protesta fue previamente avisada y comunicada. En consideración a lo anterior, considera el suscrito que la primera premisa señalada por su honorable señoría no se ciñe a lo establecido en la norma ya que la prueba aportada por la demandante indica que la misma fue comunicada en tiempo a tal punto que la solicitud de la visita al funcionario del Ministerio de la Protección Social e hizo previa solicitud y con anticipación la desarrollo (sic) de dicha jornada, tal y como se constata con el oficio de la Regional Atlántico del SENA firmado por el Director Regional en el que aparece claramente que la solicitud de la verificación del cese de actividades la firmó el día 11 de junio de 2009, con lo que se pierde el carácter de intempestivo. En el segundo aspecto relativo a las causas o motivos por las cuales se desarrolló dicha jornada de protesta, nos encontramos que en el mismo comunicado aportado por la demandante están explícitas las mismas. El CPC dentro del Capítulo de pruebas, traído a colación por el mismo CPLSS establece que aquellas situaciones de connotación nacional y de público conocimiento por los medios de comunicación masivo son suficientes para determinar la existencia de tal hecho, nos encontramos con que también para su honorable señoría y esta honorable corporación, es de público conocimiento el proyecto de ley por medio del cual se pretendía desmontar o quitar o eliminar los impuestos parafiscales que sirven de sostenimiento de las tres entidades que de él dependen como lo son el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y las Cajas de Compensación Familiar se hubieren hecho realidad justamente si no hubieren existido estas jornadas de protestas que sirvieron para entrar en razones a los representantes del gobierno nacional y de aquellos funcionarios vinculados en la materia. Por lo tanto, por el hecho de no haberse configurado la creación de la ley, no significa que la actividad desarrollada por las organizaciones sindicales hayan sido infructuosas, porque justamente con ellas lo que se consiguió fue el que no avanzaran dichos proyectos de ley, porque, entre otras cosas, si ello hubiere ocurrido, no existiría el demandante en este asunto porque sin los impuestos base de sostenimiento del SENA ya éste hubiere dejado de existir y en principio del derecho a la igualdad en el análisis del acervo probatorio se le da plena validez a los aportados por la misma demandante, este también lo fue, y ella ha aceptado las razones que en el fondo condujeron a dicha jornada de protesta. En consideración a ello, disiento de su honorable señoría en el concepto de que para que no existiera el aspecto ilegal había que consentir que se hubieran emitido los decretos o leyes que eliminaban justamente las asignaciones presupuestales, el desmonte de los impuestos parafiscales con que se sostienen estas entidades estatales. No es necesario que exista el cuerpo del delito para que se desestime la intención o la tentativa en su comisión y en el caso concreto, la jornada de protesta no iba encaminada a pretender tumbiar o eliminar unos decretos que dejaban sin presupuesto al SENA, al ICBF y a las Cajas de Compensación, sino justamente a lo contrario, a evitar que éstos fueran expedidos, tal y como en la práctica aconteció. Si he de morir para que mis conciudadanos sigan gozando de

los beneficios que entrega la entidad SENA bajaré tranquilo al sepulcro. De igual forma, señala su señoría que a través del acta realizada por un funcionario del Ministerio de la Protección Social se determinó el presunto cese de actividades. Al respecto hay varias cosas que decir. La primera es que las altas cortes se han pronunciado respecto a la validez en cuanto y en tanto que la misma entidad es juez y parte en el desarrollo de actividades inherentes a cada una de ellas. Es así como el Grupo De Trabajo Y Empleo de la Dirección Territorial hace parte del Ministerio de la Protección Social y que igualmente en su condición especial e (sic) empresa con patrimonio propio, etc, etc, del SENA también hace parte de ese Ministerio de la Protección Social, por lo tanto, existe incompatibilidad e inhabilidad legal para servir de recurrente probatorio en éste asunto. Pero en gracia de discusión, y en el peor de los casos al aceptarse la elaboración de dicha acta tras la visita del respectivo funcionario encontramos que el acta no lo dice y así lo aceptó el investigador, que sólo se acercó a las instalaciones de la demandante en sus dos sedes en una hora fija y precisa pero no se demostró que la misma hubiere perdurado en el tiempo y en ese aspecto, con todo el respeto, disiento del concepto de su honorable señoría porque mucho más allá de lo exegético de la norma, su espíritu y la jurisprudencia de carácter nacional nos enseñan que los diferentes criterios deben aplicarse para la calificación en forma determinada del accionar sobre esa situación, tal como lo dice su señoría el cese de actividades, si bien es cierto que hace parte de una huelga, también es cierto que debe ser abrupta, intempestiva o lo que es igual, accidental y tal como lo dije ya anteriormente, la misma no lo fue ya que fue preparada oportunamente, avisada con anticipación al punto que la demandante tuvo tiempo suficiente para solicitar la visita del representante de su mismo ministerio y en tercer lugar, y ateniéndonos al concepto de su honorable señoría respecto de la prueba y su carga, la demandante, a través de la declaración del inspector demuestra que en la sede de la calle 30 los vigilantes permitieron el ingreso del mismo, mientras que no se dice nada al respecto de las instalaciones de la carrera 43 y, además, el documento aportado como probatorio emanado del libro de minuta de puesto habla de que se hace a las 6:01 de un bloqueo de las entradas principal y parqueadero por parte de los señores sindicales sin que se especifique en éste documento, en concreto a cuál de ellos se refiere, siendo que en la empresa existen tres sindicatos y no dejándose tampoco en claro que si al igual que los vigilantes de las instalaciones de la calle 30 permitieron el ingreso del respectivo funcionario en el de la carrera 43 no hay prueba que demuestre ninguna cosa, y mucho menos que se haya solicitado o negado dicho permiso. Es más, el mismo declarante testigo traído por la demandante, Dr. RAFAEL DE LA ROSA MERCADO, Subdirector del Centro Industrial y de Aviación, en su declaración califica dicha actividad al final de la misma como una jornada de protesta, y siendo él funcionario conocedor por ser empleado del SENA acepta que la misma se debió a los temas ya tratados del recortes presupuestal y a los otros que se hizo referencia en la contestación de la demanda pero que no se expresaron en forma tan literal porque entendiendo que está el comunicado 2009- 006 aportado por la demandante, esas razones aparecen en el mismo, tales como el rescate del contrato de aprendizaje, la falta de materiales físicos para la formación de los educandos, la desmejora en el servicio médico asistencial de los empleados del mismo SENA entre los que se encuentra el mismo Director Seccional, la falta de esquemas de seguridad a los miembros del sindicato, siendo que es de conocimiento general en primer lugar que han sido asesinados dos sindicalistas de dicha entidad y en segundo lugar, que es de exigencia internacional a través de las diferentes organizaciones internacionales y del mismo gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica la protección al ciudadano trabajador que se encuentre vinculado a sindicato, la organización del programa de los nuevos doscientos cincuenta mil cupos y finalmente la demora en la vinculación de los provisionales a carrera administrativa ya que concursos que se iniciaron en le (sic) año 2005 soplo (sic) fueron resueltos por la Comisión Nacional de Servicio Civil en octubre de 2009, cuatro meses después de la jornada de protesta. Y finalmente, tal y como lo dijo el mismo Director del SENA que éste proceso se inicia por parte de ellos a instancias de lo ordenado por las directivas nacionales, aquí en el caso en estudio, lo que corresponde a mis representados, dicha actividad se desarrolla a instancia de lo ordenado por las directivas nacionales de SINDESENA y tal como aparece en la prueba denominada Comunicado 2009-006 el 11 de junio de 2009 aportado por la demandante también se encuentra como responsable de la jornada de protesta la Confederación Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT, por lo que se demuestra que dicha responsabilidad no cae en las directivas seccionales si no en aquellas de carácter nacional que son las encargadas de haber realizado no solo en el (sic) la ciudad de Barranquilla ni en el Departamento del Atlántico dicha jornada de protesta sino a nivel nacional, y tal como se dice en el mismo documento probatorio “es gratificante informarle a toda la comunidad del SENA a nivel nacional, el éxito de la jornada de protesta en contra del recorte de los impuestos parafiscales realizada éste jueves 11 de junio de 2009 en conjunto con la CUT Atlántico (asistió su presidente JAVIER BERMUDEZ) sindicato del bienestar familiar, madres comunitarias, SINTRASENA Atlántico, trabajadores alumnos” y e (sic) hace referencia a las directrices de la Junta Nacional del SINTRASENA en coordinación con la Confederación Unitaria de Trabajadores, por lo que considera el suscrito que existe una causal excluyente y justificatoria de las directivas seccionales. Todo lo anterior nos concluye con el hecho de la falta de responsabilidad y la subdivisión de un sindicato que es nacional, con decisión obligatoria de carácter nacional, y por lo tanto, de obligatorio cumplimiento. Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expresado y otros aspectos que ampliaré oportunamente relativos a la responsabilidad, al desarrollo de la actividad, a la (sic) acervo probatorio existente en el expediente, solicito su honorable señoría se sirva conceder el recurso solicitado a efectos de que la instancia superior proceda a revocar lo decidido por ésta honorable Sala y en su defecto, se sirva absolver a mi representado de toda responsabilidad respecto a los cargos que se le imputan al igual que las consecuencias que puedan generar el hecho de ser absueltos como lo son los de imponer las sanciones a la demandante que en derecho correspondan, así como condena en costas a que hubiere lugar”.

IV. SE CONSIDERA

En lo que interesa a la resolución del recurso, el Tribunal consideró que no se encontraba frente a un servicio público esencial, y que por tanto no podía enmarcarse la discusión jurídica dentro de lo reglado en el artículo 450 del C.S.T., asimismo señaló que lo que en puridad existió fue un paro de actividades al que definió como una “cesación intempestiva de las actividades que en virtud del contrato de trabajo los trabajadores están obligados a desarrollar, no es un derecho, ni menos un mecanismo de presión legalmente autorizado para la solución de conflictos, es -generalmente - una actuación de hecho, antijurídica y violatoria de las principales obligaciones a cargo del trabajador y derivados de la relación

de trabajo"; añadió la prohibición legal que, para el efecto se encuentra contenida en el literal e) del artículo 379 del C.S.T. y recabó en que "en los paros, además de alterar la paz laboral y social se actúa en franca rebeldía contra la ley y de paso se deja de cumplir con la principal obligación derivada de la relación a cargo del trabajador: prestar el servicio pactado, amén de los graves perjuicios que se le pueden causar a la empresa, a la economía y al país".

Otro de sus soportes fue que no se demostró que el empleador hubiere incumplido las obligaciones, dado que los recortes presupuestales a los que se hizo alusión por parte de las organizaciones sindicales obedecieron a supuestos y no a realidades y que si lo pretendido era protestar, ello debió realizarse en horas inhábiles, dado que lo contrario implicaba la sustracción de las actividades encomendadas a sus empleados y que el hecho de ser de corta duración no exoneraba de la declaratoria de ilegalidad.

Concluyó que, para el ejercicio de la huelga o cese, los sindicatos debían atenerse a la reglamentación establecida por el legislador, quien estaba habilitado para imponer restricciones o limitaciones por razones de orden público, para proteger los derechos de la colectividad y asegurar la prestación de los servicios públicos.

Por su parte, el Sindicato recurrente afirma que el ad quem se equivocó al desconocer que la actividad ejercida por sus integrantes obedeció a una jornada de protesta, y que, por tanto, no podían extenderse los efectos de una declaratoria de ilegalidad. El argumento que se adujo para el efecto se centró en que la actividad que realizó el sindicato, fue para protestar por el desmonte o eliminación de los impuestos parafiscales que son el sostén de tres entidades del Estado, entre ellos el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.

Para comenzar, es necesario señalar que son puntos indiscutidos, los siguientes: (i) No media un conflicto colectivo, (ii) No se trató del desarrollo de una huelga, en el marco de un conflicto colectivo de trabajo; y, (iii) No está demostrada la afectación de la prestación del servicio, ni la alteración del orden público, ni la paz social. De tal suerte, el punto que debe resolverse es determinar si a la actividad realizada por el sindicato el 12 de junio de junio de 2009, es posible aplicar las consecuencias previstas en el artículo 2º de la Ley 1210 de 2008, que así reza:

"Declaratoria de ilegalidad"

1. *La legalidad o ilegalidad de una suspensión o paro colectivo del trabajo será declarada judicialmente mediante trámite preferente. En primera instancia, conocerá la Sala Laboral del Tribunal Superior competente. Contra la decisión procederá el recurso de apelación que se concederá en el efecto suspensivo y se tramitará ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. La providencia respectiva deberá cumplirse una vez quede ejecutoriada.*

2. *La reanudación de actividades no será óbice para que el Tribunal profiera la declaratoria de la legalidad o ilegalidad correspondiente.*

3. *En la calificación de suspensión o paro colectivo de trabajo por las causales c) y d) del artículo anterior, no se toman en cuenta las irregularidades adjetivas de trámite en que se haya podido incurrir"*

La reciente atribución que se le otorgó a la justicia laboral, para conocer de tales controversias, obedeció a que el legislador, en concurrencia con el ejecutivo, estimó necesario acoger las recomendaciones que, sobre el punto, venía realizando la Organización Internacional del Trabajo, en torno a la aplicación del Convenio 87; en la Gaceta del Congreso de la República N° 172 de 2008, tal criterio así quedó expuesto:

"En desarrollo de lo dispuesto en los Convenios y específicamente del 87, el Comité de Libertad Sindical se ha pronunciado mediante una recomendación respecto a la legalidad de la huelga en Colombia, manifestando que "dicha declaración no debería corresponder al gobierno, sino a un órgano independiente de las partes y que cuente con su confianza, particularmente en aquellos casos en que éste es parte en un conflicto.

"En la legislación colombiana, el Código Sustantivo del Trabajo (artículo 451) prevé que el Ministro de la Protección Social tiene la facultad de determinar la legalidad de una huelga (artículo 450, párrafo 2º).

"En cuanto al caso colombiano, la Comisión de Expertos ha manifestado que la determinación acerca de la legalidad de una huelga "no debería

corresponder al Ministerio de Trabajo sino a la autoridad judicial o a una autoridad independiente”.

“A la luz de lo anterior, se constatan dos divergencias legislativas: La primera, entre el artículo 451 del CST que autoriza al Ministro de la Protección Social a declarar la ilegalidad de la huelga, por un lado, y el principio del Comité de Libertad Sindical según el cual un asunto como este no debería ser competencia de la autoridad administrativa.

“Estudiando los antecedentes laborales en nuestro país encontramos que la voluntad inicial del legislador a través de la Ley 6ª de 1945, fue la de permitir que la ilegalidad de la huelga fuese declarada por los jueces; a partir de 1948, con el Código Procesal del Trabajo, expedido bajo facultades de Estado de Sitio se comienza a dismantelar tal facultad en el sentido de que los tribunales conocerían de la declaratoria de la ilegalidad de la huelga, en los casos que no se trataran de servicios públicos, en cuyo caso conocería el Ministerio de Trabajo, para por último terminar siendo a través del Código Sustantivo del Trabajo de 1950 en el artículo 451, en donde se deja toda la competencia al Ministerio de Trabajo. Lo que nos permite afirmar que la voluntad del legislador ha sido que sea un organismo independiente, pero el gobierno a través de los decretos expedidos con facultades extraordinarias fue el que modificó tal disposición.

“Es en este sentido que el Gobierno Nacional propone la presente iniciativa de reforma al ordenamiento legal para que sea la jurisdicción laboral la encargada de resolver sobre la legalidad de la suspensión colectiva del trabajo y a través de un proceso especial cuya celeridad es necesaria dadas las características del riesgo económico y social que implica un conflicto colectivo del trabajo con suspensión de actividades laborales”.

Esa nueva competencia que se le otorgó al Juez Laboral proviene de reflexiones de un profundo contenido social, en la medida en que con su adopción se persigue garantizar la imparcialidad del órgano encargado de dirimir los conflictos generados a partir del ejercicio de un derecho que tiene como trasfondo uno de carácter fundamental como es el de asociación. Reconocieron, entonces, el Legislador y el Ejecutivo, que se trató de regular un aspecto altamente sensible como es el de las relaciones entre empleadores y organizaciones de trabajadores, desde luego en perspectiva de aproximarse al ideal plasmado en el artículo 1º del Código Sustantivo del Trabajo.

La asunción de dicha competencia no podía recaer en autoridad pública distinta a la judicial, en la especialidad laboral, en la que se supone un amplio y profundo conocimiento del derecho del trabajo, en sus ámbitos individual y colectivo, atributo que comporta una especial capacitación para dilucidar contenciones como la presente, que involucran elementos de índole no sólo laboral, sino social. Por ello, no es gratuito que a esta área del conocimiento jurídico, también se le denomine “*derecho social*”.

Lo anterior es más trascendente si no se ignora que, en aras de rodear de más garantías el cabal ejercicio del derecho de asociación, el legislador quiso que la definición de los conflictos suscitados en razón de la concreción de la actividad sindical, como la ejecución de jornadas de esta índole, en primera instancia, estuviera a cargo de las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y, en segunda, por la Sala de Casación laboral de la Corte Suprema de Justicia, Corporaciones en las que se observa una mayor versación en temas de la trascendencia que involucran no sólo a la organización sindical, sino, además, la de sus integrantes, en tanto miembros de dicha persona jurídica, e individualmente considerados.

Conforme con lo hasta ahora expuesto, al juzgador le corresponde, en sus pronunciamientos, ofrecer una respuesta acorde a la importancia de la materia que debe abordar, sin limitar su estudio a una escueta comparación entre las circunstancias objetivamente acreditadas en el proceso, y el texto de la Ley, sino que debe extender su análisis a considerar todas las circunstancias relevantes, con el propósito de proferir un fallo verdaderamente ceñido a derecho, lo cual implica desentrañar el sentido del precepto legal, y no restringirse a dar aplicación a la regla de derecho en los lacónicos términos en que fue concebida, entre otras razones, porque el carácter abstracto de la Ley, no permite la casuística anhelada por quienes aún defienden la aplicación literal de la norma jurídica.

Determinar si un comportamiento es legal o no, no puede quedarse en la escasa comprobación de que en algún momento del día un grupo de trabajadores no se encontraba en su puesto de trabajo, y en que “*franquearon*” el ingreso a la sede de la entidad, dejando de lado el análisis de las circunstancias que rodearon el adelantamiento de tales conductas. Semejante limitación traduciría una intelección apartada de la propia literalidad del precepto legal, en tanto si el juzgador debe dilucidar si el cese o paro fue ilegal, obviamente es porque parte del supuesto de que no siempre que se presente una parálisis de este género, debe colegirse su ilegalidad. Así lo enseña el numeral 1º del artículo 2º, de la Ley 1210 de 2008, según el cual, “*La Legalidad o ilegalidad de una suspensión o paro colectivo del trabajo será declarada judicialmente mediante trámite preferente*”.

Igualmente, se aleja del ideal de una debida administración de justicia, dejar al margen del estudio que corresponde, un aspecto como el de la

teleología de la norma jurídica, pues su interpretación no puede hacerse con abstracción del fin que se procura con su inserción en el ordenamiento jurídico, sino que debe pasar por la consideración de este parámetro hermenéutico; es decir, la razón de la existencia de una norma jurídica, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, es un elemento que debe guiar el proceso lógico jurídico de su interpretación y aplicación.

En el caso que concita la atención de la Sala, es claro que principios constitucionales como la paz y el orden público, a los que aludió el fallador de primer grado, no se vieron comprometidos o, por lo menos, no hay prueba de que hubiera sucedido. Así las cosas, si lo que quiere proteger la regla de derecho no estuvo en riesgo, mal pueden generarse las consecuencias jurídicas allí previstas, a más de que tampoco se vio afectado el interés general, o se puso en situación riesgo algún derecho de las personas, ni menos que se hubieran ocasionado *“graves perjuicios económicos a la empresa, a la economía, y al país”*, como lo consideró el sentenciador de primera instancia. De ese modo ni por el aspecto de la esencialidad del servicio público temporalmente interrumpido, ni por lo que se expuso recientemente, se presentó el evento de dos derechos en conflicto, como para que surja la necesidad de sopesar cuál de los dos tiene una mayor entidad, para optar por su protección.

Y es que no hay que olvidar que, en el marco del derecho de asociación que la Constitución Política protege, una de las funciones principales de los sindicatos es la propender por la defensa de los intereses de sus afiliados, y de la organización misma, bajo el entendido de que no puedan excluirse fines que no sean eminentemente profesionales, menos como sucedió en este caso, es dable declarar la ilegalidad de la actividad sindical, como se asentó en la sentencia C-858 de 2008, que declaró condicionalmente exequible el literal b) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo:

“En este contexto, queda claro que una interpretación estricta de las expresiones demandadas de los artículos 429 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo no se aviene a la amplitud de esa garantía, pues si bien resulta válido que el legislador establezca las finalidades económicas y profesionales de la huelga, también es cierto que no se puede excluir la expresión legítima de las organizaciones sindicales en relación con políticas sociales, económicas y sectoriales que incidan de manera directa y próxima en el ejercicio de la actividad, ocupación, oficio o profesión.

“Sobre este particular debe recordarse que según la OIT, el ejercicio del derecho de huelga es perfectamente compatible con la actividad de los sindicatos, como organizaciones encargadas de defender los intereses socioeconómicos y profesionales de los trabajadores, de poder recurrir a la suspensión colectiva y pacífica de labores para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social, que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros y para los trabajadores en general, especialmente en materia de empleo, de protección social y de nivel de vida; ese organismo también ha advertido que “la prohibición general de toda actividad política de los sindicatos no sólo sería incompatible con los principios de la libertad sindical, sino que carecería de realismo en cuanto a su aplicación práctica”, pues las organizaciones sindicales pueden querer, por ejemplo, manifestar públicamente su opinión sobre la política económica y social que afecta a los trabajadores.

“Atendiendo estas pautas, para esta corporación resulta incuestionable que una real garantía del ejercicio del derecho de huelga debe ampliarse para aceptar que sus finalidades no sean puramente económicas y profesionales y que la expresión de esas posiciones no lleve consigo la ilegalidad de la huelga y, por ello, declarará exequibles de manera condicionada los apartes demandados de los artículos 429 y 450 del C.S.T., en el entendido de que tales fines no excluyen la huelga atinente a la expresión de posiciones sobre políticas sociales, económicas o sectoriales que incidan directamente en el ejercicio de la correspondiente actividad, ocupación, oficio o profesión”.

Desde luego, el vocablo *“huelga”*, usado en la precedente transcripción, debe entenderse en sentido lato como suspensión del trabajo, o cese de actividades, porque no tendría sentido interpretarla exclusivamente referida al conflicto colectivo de trabajo propiamente dicho, en tanto, por lo menos en la legislación colombiana, no cabría la promoción de un conflicto de tal naturaleza que desemboque en la declaratoria de una huelga, en su significación restrictiva, sino en el marco de un movimiento pacífico de protesta contra un proyecto de Ley que preveía *“el desmonte de la renta de los parafiscales y la parálisis de la formación profesional”*, como acaeció en este caso, amén del presunto incumplimiento del empleador de sus obligaciones, conforme al comunicado 2009-006 de la Directiva Nacional del Sindicato, pues también se ejecutaba para denunciar la precaria protección en seguridad al trabajador sindicalizado, *“al rescate del contrato de aprendizaje, la falta de materiales físicos para la formación de los educandos, la desmejora en el servicio médico asistencial de los empleados del mismo SENA ... la falta de esquemas de seguridad a los miembros del sindicato ... la organización del programa de los nuevos doscientos cincuenta mil cupos y finalmente la demora en la vinculación de los provisionales a carrera administrativa”*, de suerte que debía tenerse en cuenta que ese ejercicio sindical, lo que buscaba, a nivel nacional, era la atención de la ciudadanía para que desestimara ese propósito, por considerarlo nocivo, actividad que, a juicio de dichas organizaciones, revertía en beneficio de la totalidad de los ciudadanos.

El primero de los motivos mencionados, fue destacado por el testigo Rafael Eduardo de La Rosa Mercado, dado que el proyecto de Ley 303 de Senado y 127 de Cámara, en el que se estudió lo pertinente, fue de conocimiento público, igual que las actividades que se desarrollaron en todo el territorio nacional. Así figura en su declaración: *“La actividad que le observé era que estaba haciendo acciones sindicales basándose en el desmonte de la renta a los parafiscales y la parálisis de la formación profesionales según ellos (...) entendía por información secundaria que los hechos que motivaban a SINDESENA era una protesta, tal y como reposan en el Acta del Ministerio de la Protección social”* (folio 98).

La huelga y el cese de actividades se identifican no sólo por la suspensión colectiva del trabajo –tal cual, se titula el capítulo V, Título II, del C.S. del T., sobre conflictos colectivos de trabajo-, sino que, además son un mecanismo de presión de que están dotadas las organizaciones sindicales para obtener sus reivindicaciones, mejorar las condiciones de trabajo de sus afiliados, sin que pueda ignorarse que otros fines como los sociales, culturales, o educativos, son lícitos, en la medida en que no atenten contra otros objetos jurídicamente tutelados como las paz social, ni el orden público. De esta suerte, si la utilización del mecanismo es legal cuando se busca mejorar las condiciones de trabajo, no se avizoran razones para pensar que no lo es, cuando, como en este evento, se trató de mantener las condiciones vigentes, en el que, a juicio del sindicato, las medidas legislativas que se cernían sobre esta clase de entidades, daban lugar, por lo menos, a la desmejora de la situación de los trabajadores, pero además, pondrían en riesgo la función social que cumplen las mismas.

Se articula lo considerado por la Corte Constitucional como argumento para declarar la inexecutable parcial del literal e) del artículo 379 del Código Sustantivo del Trabajo, en tanto no son solamente motivaciones de índole económica las que legitiman al sindicato para acudir lo que la norma impropriadamente denomina *“huelga imputable al empleador”*, que no es tal, sino simplemente un cese de labores, originado en el incumplimiento de las obligaciones del empleador.

Nótese que si se permite una interpretación sistemática, el derecho a la huelga está en conexión no solo con derechos fundamentales como los de asociación y sindicalización, sino además, con valores y principios constitucionales como la solidaridad, dignidad, y participación, y la realización de un orden justo, amenazado con las medidas legislativas que se proponía implementar el gobierno nacional. (ver C-473/94).

En sintonía con lo expuesto, la Comisión de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha insistido, en sus informes, en que el derecho a organizar manifestaciones públicas es un aspecto importante de los derechos sindicales y que *“la restricción de carácter horario que impone la legislación al derecho de manifestación no se justifica y puede provocar que el mismo sea inoperante en la práctica”*; asimismo ha insistido en que *“Las acciones de protesta están protegidas por los principios de la libertad sindical sólo cuando estas acciones están organizadas por organizaciones sindicales o pueden ser consideradas como actividades sindicales legítimas cubiertas por el artículo 3º del Convenio número 87”*; y también en armonía con lo contemplado en el artículo 37 de la Constitución Política, en consonancia con el 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre reunión pacífica, el 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el 13 y 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

De otra parte, la conclusión de que la cesación de labores fue intempestiva, resulta desatinada, pues a folio 109 obra una comunicación remitida por el Director Regional del SENA - Atlántico al Ministerio de la Protección Social, de fecha 11 de junio de 2009 que textualmente dice *“De manera atenta solicito nos asigne un funcionario del Ministerio de la Protección Social, a efectos de verificar un eventual cese de actividades que se realizará el día 12 de junio de 2009, en las instalaciones del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA Regional Atlántico ubicadas en la carrera 43 Nº 42-40 y la Calle 30 Nº 3E-164 de Barranquilla”*; tal información es inequívoca de que la entidad conocía de antemano las actividades que se realizarían el día 12 de junio de 2009, al punto que, inclusive, tuvo la oportunidad de citar al Ministerio de la Protección Social, con la antelación, para que concurriera a sus instalaciones.

De tal forma que cuando, como en el presente caso, se encuentra acreditado que la actividad se conoció previamente por el empleador, es decir, que no fue intempestiva, ni obedeció a una vía de hecho; que se mantuvo de forma pacífica, que tuvo causas razonables, y que se originó en desarrollo de las libertades sindicales, no le es posible al juez laboral calificarla de ilegal, pues claramente se está frente a una actividad de las organizaciones sindicales que no puede ser afectada con una decisión que viabilice su desintegración, dado que está ligada al ejercicio de la libertad y del derecho de asociación que les confiere la Constitución y la Ley; una interpretación en contrario puede generar efectos adversos y consecuencias negativas que no se acompasan con la vigencia de un Estado Social de Derecho.

En ese orden, no se aviene con el análisis precedente, la consideración del Tribunal de que el cese de actividades, no enmarcado dentro del conflicto colectivo de trabajo regulado en los artículos 429 y subsiguientes del Código Sustantivo del Trabajo, sea contrario al ordenamiento jurídico, ni es un derecho de los trabajadores, tildándolo de antijurídico, pues está “*desterrado*” por el legislador, dada la prohibición prevista en el numeral 5º del artículo 60 *ibídem*, dado que, además de lo que se dejó expuesto, tal restricción está ubicada en la parte individual de aquél estatuto, y daría para la adopción de correctivos en el plano individual, que no colectivo, que es el ámbito en que se desarrolló esta actuación.

Se reitera no obstante que la rigurosidad en el estudio de este tipo de circunstancias, para cada caso particular, permitirá identificar si la situación se enmarcó o no en la citada normativa y si el juez laboral puede imponerle las consecuencias legales.

Ahora bien, en el presente asunto, y conforme a la totalidad de las pruebas estudiadas, emerge diáfano que la situación puesta en conocimiento por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA permite concluir, que lo que ocurrió fue una actividad sindical de protesta que no encuadra dentro de los supuestos de la Ley 1210 de 2008, y por tanto se infirmará la decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, REVOCA en su totalidad la providencia del 12 de abril de 2010, proferida por el Tribunal Superior de Barranquilla, en el proceso especial que el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA le promovió al SINDICATO DE EMPLEADOS PÚBLICOS DEL SENA - SINDESENA y al SINDICATO DE TRABAJADORES DEL SENA - SINTRASENA, en consecuencia desestima la solicitud formulada.

Sin costas en la alzada. En primera instancia, a cargo de la demandante.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE, Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERÓN

JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ
(Salvó voto)

RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO

LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS
(Salvó voto)

CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE
(Salvó voto)

FRANCISCO JAVIER RICAURTE GÓMEZ

RAMIRO TORRES LOZANO

Fecha y hora de creación: 2026-06-13 13:10:59