

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA DECISIÓN



Magistrada Ponente:
LAURA JULIANA TAFURT RICO

PROCESO	ACCIÓN DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
SENTENCIA	GENERAL N° 034 – SEGUNDA INSTANCIA N° 027
ACCIONANTE	ELIZABETH PELAYO PARADA
ACCIONADOS	MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCIÓN TERRITORIAL DE ARAUCA
RADICADO	81-001-31-04-002-2022-00181-01
RADICADO INTERNO	2023-00043

Aprobado por Acta de Sala **No. 119**

Arauca (Arauca), veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la *impugnación* interpuesta por **ELIZABETH PELAYO PARADA**, frente al fallo proferido el 12 de enero de 2023 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Arauca, que negó el amparo del derecho fundamental de *petición*, invocado por la recurrente, dentro de la acción de tutela que instauró contra el **MINISTERIO DEL TRABAJO – DIRECCIÓN TERRITORIAL DE ARAUCA**.

II. ANTECEDENTES

2.1. La tutela en lo relevante¹

La accionante indicó que fue miembro de la junta directiva del Sindicato de Trabajadores y Empleados Públicos del Departamento de Arauca (SINTRARAUCA).

¹ Cuaderno del Juzgado. 01TutelaAnexos.

Informó que el 11 de noviembre de 2022 radicó ante el Ministerio de Trabajo – DT Arauca derecho de petición que amplió el 17 de noviembre de 2022, mediante el cual, en su calidad de representante legal del sindicato Sintrarauca, puso en conocimiento las presuntas irregularidades cometidas en la sesión ordinaria de la junta directiva de esa organización, celebrada el 8 de noviembre de 2022, ante la decisión mayoritaria de aprobar la «rotación de cargos» de la junta, y por el cual solicitó la revisión de los documentos remitidos a ese Ministerio para «el cambio de dignatarios», ante el incumplimiento de los requisitos legales y estatutarios y se abstuviera «de realizar el depósito de la “rotación de cargos” solicitada por la Junta Directiva»; sin embargo, hasta la fecha de interposición de esta tutela no ha recibido respuesta de fondo.

Por lo anterior, solicita el amparo del derecho fundamental de *petición*; como consecuencia de ello, se ordene al **MINISTERIO DEL TRABAJO** «dar respuesta inmediata, clara y de fondo a la petición elevada por la suscrita el 11 de noviembre de 2022». Como medida provisional pidió la suspensión del acto administrativo de depósito del cambio de la junta directiva.

Aportó las siguientes pruebas²: **(i)** copia del acta No. 16 de 2022 de reunión ordinaria de junta directiva de Sintrarauca; **(ii)** constancia de registro de modificación de la junta directiva de Sintrarauca ante la Dirección Territorial de Arauca del Ministerio de Trabajo con fecha 2 de diciembre de 2022; **(iii)** copia de los estatutos de Sintrarauca; **(iv)** petición radicada el 11 de noviembre de 2022 en la Dirección Territorial de Arauca del Ministerio de Trabajo y ampliación de la petición 17 de noviembre de 2022; y **(v)** oficio No. 11EE2022708100100001435 de 12 de diciembre de 2022 del Ministerio de Trabajo.

2.2. Sinopsis procesal

Presentada el 28 de diciembre de 2022 la acción constitucional, esta fue asignada por reparto al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Arauca³,

² Cuaderno del Juzgado. 01TutelayAnexos. F. 6 a 16.

³ Cuaderno del Juzgado. 02ActaReparto.

autoridad judicial que mediante auto de 30 de diciembre de 2022 la admitió, vinculó a Mauricio Enrique Lindo Sánchez, Luz Miryan Torres Chaparro, Ángel Arnobys Arenas, Ana Lida Méndez Cedeño, Juan José Carvajal Moreno, José Manuel Macualo, Nury Ingrid Manosalva Castellanos, Magda Yulieth Gómez Cuevas y Olga Del Carmen Parales Zapata, integrantes de la junta directiva principal y suplente de Sintrarauca y a la Dra. Andre Lilian Uribe Peña, en su calidad de Inspectora de Trabajo y Seguridad Social de Arauca y negó la medida provisional *«pues con las documentales allegadas al plenario, no se cuenta con los elementos de juicio suficientes para resolver lo pedido»*.

Notificada la admisión, la entidad accionada y vinculados al proceso se pronunciaron en los siguientes términos:

2.2.1. Ministerio del Trabajo – Dirección Territorial de Arauca⁴

Manifestó que ciertamente la accionante presentó derecho de petición bajo el radicado interno 11EE2022708100100001435 de fecha once (11) de noviembre del dos mil veintidós (2022), *«donde solicitaba la revisión de los documentos radicados por SINTRARAUCA, al considerar que hubo desacato de los estatutos, extralimitación de funciones y falta de requisitos legales para la conformación o rotación de cargos de la junta directiva. Posteriormente, la peticionaria radicó el oficio 11EE2022708100100001458 de fecha diecisiete (17) de noviembre del dos mil veintidós (2022), que ampliaba la solicitud principal y requería que “(..) el Ministerio se abstenga de realizar el depósito de la rotación de cargos, solicitados por la Junta Directiva,..”*», petición que fue resuelta por oficio con radicado 08SE2022718100100001316 de 12 de diciembre del 2022, siendo aportado por la misma accionante, en el cual se citó el numeral 13 del artículo 2 de la Resolución 3455 de 2021, que establece que la Dirección Territorial debe efectuar el depósito de los cambios totales o parciales de las juntas directivas y se le informó que, de acuerdo con esa norma, se procedió a realizar el *«DEPÓSITO DE CAMBIO DE*

⁴ Cuaderno del Juzgado. 15RtaMinTrabajoArauca.

JUNTA solicitado mediante radicado 11EE2022708100100001426 de fecha 09 de noviembre de 2022».

Explicó que en los términos del artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo y de la sentencia C-465 de 2008 que lo declaró exequible, los depósitos de reformas estatutarias sindicales cumplen una función de publicidad, y por lo tanto no puede el Ministerio del Trabajo realizar un control previo para su registro, dado que ese control de legalidad corresponde al juez laboral.

Por lo anterior, pidió desestimar la tutela al no existir transgresión alguna al derecho fundamental de petición.

2.2.2. Mauricio Enrique Lindo Sánchez, Ángel Arnoby Arenas, Ana Lida Méndez Cedeño, José Manuel Macualo, Nury Ingrid Manosalva Castellanos, y Olga Del Carmen Parales Zapata, en su calidad de Integrantes de la junta directiva principal y suplente del Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos del Departamento de Arauca⁵.

Por escritos separados, coincidieron en manifestar que la petición cuya falta de resolución denuncia la accionante se encuentra dirigida contra el Ministerio de Trabajo, entidad a quien corresponde pronunciarse al respecto, por lo que carecen de legitimación en la causa por pasiva.

2.3. La decisión recurrida⁶

Mediante providencia del 12 de enero de 2023, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Arauca declaró improcedente la acción de tutela por ausencia de vulneración, al constatar que el Ministerio accionado previamente había dado respuesta de fondo a la petición que le formulara la tutelante, cuya inconformidad radica en lo decidido por esa autoridad administrativa en desarrollo de su rol funcional, *«debate que sin duda*

⁵ Cuaderno del Juzgado. Numerales 9, 11, 13, 17, 19 y 21.

⁶ Cuaderno del Juzgado. 22FalloTutela.

alguna, excede la competencia del juez de tutela, pues le está vedado invadir la esfera propia de la competencia del juez ordinario», sin que tampoco se demostrara la configuración de un perjuicio irremediable que ameritara la intervención transitoria constitucional.

2.3. La impugnación⁷

Inconforme con la decisión, la tutelante la *impugnó*, oportunidad en la cual reiteró *«los argumentos que sustentaron la presente acción, dado que si el Ministerio de Trabajo DT Arauca dio respuesta a la petición realizada la misma no resuelve de forma clara y de fondo lo allí solicitado».*

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Es competente este Tribunal para desatar la impugnación formulada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Carta Política.

3.2. Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación determinar si es procedente ratificar la orden del *a quo* que no tuteló el *derecho fundamental de petición* invocado por **ELIZABETH PELAYO PARADA**, o si, por el contrario, se debe conceder el amparo deprecado.

3.3. Examen de los requisitos de procedibilidad general

De manera preliminar verificará esta Sala si la acción de tutela cumple con los requisitos de procedibilidad.

Sin necesidad de ahondar en mayores consideraciones, ha de señalarse que esta corporación encuentra cumplidos los presupuestos

⁷ Cuaderno del Juzgado. 25EscritoImpugnacionAccionante.

generales para la procedencia de la acción de tutela, pues, se encuentran acreditados la legitimación en la causa por *activa*⁸ y *pasiva*⁹, la *relevancia constitucional*¹⁰ e *inmediatez*¹¹.

Respecto a la *subsidiariedad* como requisito de procedencia de la acción de tutela, la Corte Constitucional¹² ha advertido que en el caso concreto del derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración de este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien considere que la debida resolución a su derecho de petición no ocurrió, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional. (Sentencia CC T-077 de 2018).

3.4. Supuestos Jurídicos

3.4.1. Del derecho fundamental de petición

El artículo 23 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución de la misma.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tiene una doble dimensión, la posibilidad de acudir ante el destinatario y la de obtener una respuesta expedita y congruente sobre la cuestión planteada, por lo que la esencia de dicha prerrogativa comprende, entonces, una pronta resolución, una respuesta de fondo y, la notificación de la respuesta al interesado.

⁸ Por cuanto la accionante actúa directamente en defensa de sus derechos.

⁹ Del Ministerio de Trabajo, entidad a quien se dirigió la petición de la que se reclama respuesta.

¹⁰ Al alegarse la presunta trasgresión del derecho fundamental de petición.

¹¹ Por cuanto fue interpuesta en un término razonable, oportuno y proporcional al acontecimiento que dio inicio a esta acción, adición de la petición data del 17 de noviembre de 2022.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-682 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla - T-580 de julio 26 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda

Lo anterior, conlleva a determinar que este es el mecanismo constitucional más idóneo para garantizar al ciudadano elevar peticiones ya sea verbalmente, por escrito o por cualquier medio existente. No obstante, la Corte hace hincapié en que, una vez formulada una petición ante cualquier autoridad, esta última “*tiene la obligación de recibirlas, tramitarlas y responderlas de forma clara, oportuna, suficiente y congruente con lo pedido de acuerdo con los parámetros exigidos en la ley*”¹³.

Al respecto, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia¹⁴ también ha precisado:

«(...) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita».

Mediante la Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio del 2015, se reguló el derecho fundamental de petición y, se sustituyó un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues con este se había desconocido la reserva de ley estatutaria para desarrollar un asunto restringido constitucionalmente en el artículo 152 Superior.

Concretamente, se estableció como regla general un plazo de 15 días para resolver la solicitud; un término distinto de 10 días para las peticiones de documentos e información y de 30 para las consultas a las autoridades en relación con las materias a su cargo, y precisó, además, que antes de que se cumpla el término dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el plazo en el cual se realizará la contestación.

¹³ Sentencia T-206 de 2017

¹⁴ CSJ STC de 19 de marzo. 2014, Rad. 00053- 01, reiterado en STC1336-2015 y en STC4035-2020, STC1914-2021.

3.5. Caso concreto

Del examen realizado a las documentales aportadas con el expediente, se observa petición radicada el 11 de noviembre de 2022 en la Dirección Territorial de Arauca del Ministerio de Trabajo y ampliada el 17 de noviembre de 2022, mediante la cual la accionante, en su calidad de representante legal del sindicato Sintrarauca, expuso unas presuntas irregularidades cometidas en la sesión ordinaria de la junta directiva de esa organización celebrada el 8 de noviembre de 2022, ante la decisión mayoritaria de aprobar la «rotación de cargos» de la junta, y por el cual solicitó la revisión de los documentos remitidos a ese Ministerio para «el cambio de dignatarios», al estimar que se desconocieron los requisitos legales y estatutarios y como consecuencia se abstuviera la entidad «de realizar el depósito de la “rotación de cargos” solicitada por la Junta Directiva».

Por oficio n.º 11EE2022708100100001435 de 12 de diciembre de 2022, notificado al actor mediante el correo electrónico chavelita86@hotmail.com, el Ministerio del Trabajo dio respuesta a dicha petición en los siguientes términos:

«En atención a su solicitud me permito informarle lo siguiente:

La Resolución 3455 en su artículo 5 parágrafo segundo reza:

“PARÁGRAFO SEGUNDO: Por no existir Grupo de Atención al Ciudadano y Trámites, estas funciones deberán ser desempeñadas desde la Dirección Territorial a través del Inspector de Trabajo que se asigne al Despacho Director, de conformidad con el parágrafo primero del artículo segundo de esa resolución”.

En su artículo 2, parágrafo 1 numeral 13 reza:

“13.Efectuar depósito de los cambios totales o parciales de las juntas directivas de las subdirectivas y comités seccionales de las organizaciones sindicales de primer grado y el envío original al Grupo de Archivo Sindical de la Subdirección de Gestión Territorial, dependencia encargada de la custodia de estos documentos”.

Que teniendo en cuenta lo anterior este despacho procedió a realizar el DEPOSITO DE CAMBIO DE JUNTA solicitado mediante radicado 11EE2022708100100001426 de fecha 09 de noviembre de 2022 dejando la observación realizada mediante el oficio radicado por usted de fecha 11 de noviembre de 2022 11EE2022708100100001435.

(...)».

En ese contexto, la razón acompaña al juzgador de primera instancia para negar la protección *iusfundamental* reclamada, toda vez que la autoridad accionada no ha transgredido garantía fundamental alguna, pues en el ejercicio de sus facultades legales dio respuesta a la petición presentada por la accionante, solo que, contrario a lo pretendido y en cumplimiento de las disposiciones legales, informó sobre el *depósito de cambio de la junta directiva* que se hizo por solicitud de la organización sindical, mediante oficio de 9 de noviembre de 2022.

Tal respuesta se ofrece constitucionalmente admisible, por cuanto de la reseña realizada en precedencia se aprecia que para el momento en que la peticionaria solicitó al Ministerio que se abstuviera de realizar el depósito del cambio de la junta directiva de Sintrarauca, porque, a su juicio, no se realizó conforme a los estatutos y las normas vigentes, ya se había materializado ese depósito por solicitud previa que hiciera el actual presidente del sindicato, y así le fue informado.

Al respecto, se recuerda que la jurisprudencia también ha sido clara en señalar que: *«el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa»*¹⁵.

En efecto, sobre la competencia del Ministerio de la Protección Social para registrar los cambios en la junta directiva de las organizaciones sindicales, por sentencia C-465 de 2008 la Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 371 del Código Sustantivo del Trabajo, disposición cuyo tenor literal era el siguiente:

Artículo 371.- Cambios en la junta directiva. *Cualquier cambio, total o parcial, en la junta directiva de un sindicato debe ser comunicado en los mismos términos indicados en el artículo 363. Mientras no se llene este requisito el cambio no surte ningún efecto.*

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-146 de 2012.

Al pronunciarse sobre la constitucionalidad del citado precepto demandado sostuvo de manera textual la Sala Plena de esa Corporación lo siguiente:

«La primera pregunta se refiere a si el Ministerio de la Protección Social puede negar el registro de los cambios aprobados por un sindicato en su junta directiva. La Corte considera que no. De acuerdo con el principio de la autonomía sindical es el sindicato el que decide quiénes son sus dirigentes. En realidad, la comunicación al Ministerio equivale al depósito de una información ante él. La administración no puede negarse a inscribir a los miembros de la junta directiva que han sido nombrados con el cumplimiento de los requisitos exigidos. Ello constituiría una injerencia indebida de la administración en la vida interna de las organizaciones sindicales. Si el Ministerio – o el empleador – considera que una persona no puede ocupar un cargo de dirección en un sindicato debe acudir a la justicia laboral para que sea ella la que decida sobre el punto.

El segundo interrogante se dirige a establecer desde cuándo tienen eficacia los cambios en la integración de la junta directiva de un sindicato. Esta pregunta tiene diferentes respuestas, de acuerdo con los sujetos interesados en esas modificaciones en la junta directiva. Así, por ejemplo, en virtud del principio de autonomía sindical, los cambios realizados deben tener efecto inmediato en relación con el sindicato, es decir que entrarán en vigor tan pronto como él mismo lo decida, sin tener que cumplir ninguna condición externa.

(...)

Por todo lo anterior, se declarará la constitucionalidad de la norma acusada, pero sujeta a dos condiciones: (i) el Ministerio no puede negar la inscripción de los nuevos directivos sindicales, pues si él o el empleador consideran que hay motivos para denegar el registro deberán acudir a la justicia laboral para que así lo declare, y (ii) la garantía del fuero sindical para los nuevos directivos entra a operar inmediatamente después de que al Ministerio o al empleador le ha sido comunicada la designación. En consecuencia, la norma acusada es exequible en el entendido de que la comunicación al Ministerio acerca de los cambios en la junta directiva de un sindicato cumple exclusivamente funciones de publicidad, y de que el fuero sindical opera inmediatamente después de la primera comunicación» (Subraya fuera de texto).

En igual sentido, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia al resolver una acción de tutela de contornos similares, recordó:

«De acuerdo con lo anotado, el Ministerio de Trabajo no cuenta con la facultad de negarse a inscribir las modificaciones de la junta directiva de las organizaciones sindicales, pues su labor es eminentemente de depositario del registro sindical para efectos de la publicidad ante terceros de los actos que dentro del ejercicio de la libertad y autonomía sindical le sean remitidos por las asociaciones de trabajadores; ahora bien, lo anterior implica que le corresponde emitir certificaciones o constancias de tales documentos según como sean incorporados sin que pueda evaluar nada diferente a lo que en ellos consta.

En el presente asunto como las accionantes refieren una indebida celebración de la asamblea extraordinaria de delegados celebrada el 4 de marzo de 2017,

dicho asunto no puede ser imputado al ministerio del Trabajo, que se insiste, no le corresponde efectuar un control previo de los documentos que le son entregados, los cuales mientras no se acredite su falsedad por parte de la autoridad competente deben reposar en el archivo y servir como fuente de información histórica de la organización sindical.

Bajo ese contexto, el amparo constitucional no puede erigirse en un atajo arbitrario del cual pueda el interesado servirse a gusto para soslayar los medios ordinarios de defensa judicial que el ordenamiento le dispensa. De tal manera que quien acude a su amparo tiene que demostrar diligencia en la defensa de sus propios derechos, advirtiéndose que conforme lo señaló el actor ya promovió el proceso ordinario laboral correspondiente, siendo aquel mecanismo el escenario dispuesto por el legislador para obtener lo que por esta vía excepcional persigue»¹⁶. (Negrilla fuera de texto).

Bajo esos derroteros legales y jurisprudenciales, resulta evidente que lo pretendido por la accionante a través de la supuesta transgresión del derecho fundamental de petición es improcedente por esta vía, dado que las controversias relacionadas con el registro de las organizaciones sindicales y sus actos jurídicos tales como la modificación de la junta directiva aquí denunciada, deben ser ventiladas ante la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social, para que sea el juez del trabajo quien declare la denegación de la inscripción en el registro sindical cuando se configuren las razones para ello.

De tal suerte que, permitir que sin el oportuno agotamiento de los recursos ordinarios se acuda directamente al juez de tutela, sería aceptar que este mecanismo excepcional de defensa de los derechos fundamentales pierda tal carácter y se convierta en general y paralelo a los mismos, lo que de suyo se opone expresamente a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, el cual dispone: *«Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial»*; y que reafirma el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991: *«La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales»*.

Precisado lo anterior, y como el objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata, concreta y subsidiaria de los derechos fundamentales, *«cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los*

¹⁶ CSJ STL6690-2017.

particulares», se desprende que el mecanismo de amparo constitucional se torna improcedente, entre otras causas, cuando no existe una actuación u omisión del agente accionado a la que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión.

Por todo lo anterior, se confirmará la sentencia impugnada.

IV. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia impugnada, dentro de la acción constitucional de la referencia.

SEGUNDO: Por secretaría **NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes y al juzgado de conocimiento de la manera más expedita y **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

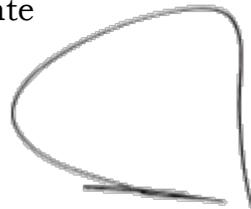
NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



LAURA JULIANA TAFURT RICO
Magistrada Ponente



MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada



ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada