



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Tribunal Superior Distrito Judicial de Yopal
Sala Única de Decisión

Yopal, veintiuno (21) de abril dos mil veintiuno (2021)

APELACIÓN AUTO

Proceso: Especial de Fuero Sindical

Parte demandante: Melquisedec Tejada Jiménez

Parte demandada: Ministerio del Trabajo

Radicación: 85001-31-05001-2021-00012-01

M.P.: GLORIA ESPERANZA MALAVER DE BONILLA

Discutido y aprobado mediante acta No. 27 del 22 de abril de dos mil veintiuno (2021).

1. ASUNTO

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el demandante en contra de la decisión adoptada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Yopal en audiencia celebrada el 13 de abril de 2021, que declaró probada la excepción previa denominada “Ausencia de la Reclamación Administrativa” y, en consecuencia rechazó de plano la demanda.

2. ANTECEDENTES

El ciudadano Melquisedec Tejada Jiménez, formuló demanda especial de fuero sindical, a través de la cual solicitó declarar la ilegalidad de su despido; en consecuencia, se ordenara su reintegro laboral, junto con el pago de los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir como Director Territorial Código 0042, Grado 07, de la Dirección Territorial de Casanare, desde el momento de su despido y hasta que se produzca su reintegro.

La demanda le correspondió por reparto al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Yopal, autoridad que mediante auto del 28 de enero de 2021, la admitió, ordenando su notificación y traslado tanto al Ministerio demandado, como al Sindicato del cual hace parte el actor.

Surtidos los trámites legales de notificación, por auto del 25 de febrero siguiente, se señaló la fecha y hora para llevar a cabo la audiencia de que trata el artículo 114 del CPT y SS, la cual se llevó a cabo durante los días 17 de marzo, 26 de marzo y 13 de abril del presente año, donde al momento de resolver las excepciones previas propuestas por el Ministerio, se declaró la prosperidad de la que dicha entidad denominó “Ausencia de la Reclamación Administrativa”, procediendo a rechazar la demanda.

APELACIÓN AUTO

Proceso: Especial de Fuero Sindical

Parte demandante: Melquisedec Tejada Jiménez

Parte demandada: Ministerio del Trabajo

Radicación: 85001-31-05001-2021-00012-01

Inconforme con la decisión, el actor interpuso el respectivo recurso de apelación que en esta oportunidad se resuelve.

3. LA PROVIDENCIA RECURRIDA

Como se mencionó líneas atrás, la decisión objeto de censura fue proferida en audiencia de que trata el artículo 114 del CPT y SS, el 17 de abril de 2021, al momento de resolver las excepciones previas propuestas por el demandado, declarando probada la que denominó “Ausencia de la Reclamación Administrativa” y consecuentemente rechazando la demanda.

Como fundamentos centrales de su decisión, el a-quo, expuso en primer lugar que conforme al artículo 6° del CPT y SS, las acciones contenciosas en contra de cualquier Entidad de la administración pública solo podrán iniciarse cuando se haya agotado la reclamación administrativa, por lo que, al evidenciar que el demandado es el Ministerio del Trabajo, se constataba que se trataba de una entidad pública del orden Nacional, resultando necesario aplicar el agotamiento de la reclamación descrita.

Aseguró que, sobre la figura descrita se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, en varias oportunidades¹ en donde ha señalado que la misma constituye un factor de competencia para el juez laboral, pues mientras este procedimiento procesal no se lleve a cabo, el juez del trabajo no puede asumir el conocimiento del conflicto planteado.

Resaltó además que, conforme a la Doctrina², la reclamación debe interponerse primeramente ante la entidad primigenia y luego sí, después de que ella se ha pronunciado expresa o mediante el silencio puede ser llevada ante los jueces, de ahí que se estime que en estos casos, la vía jurisdiccional es subsidiaria de la gubernativa.

Argumentó que, como bien lo señaló el apoderado de la parte demandada, la Corte Constitucional a través de sentencia C-792 de 2006, declaró la exequibilidad de la norma citada, en donde indicó que el procedimiento gubernativo tenía por finalidad que las Entidades de derecho público y Social con antelación a cualquier controversia ante los Juzgados Laborales tengan la oportunidad de establecer, previo el estudio fáctico y jurídico que sea del caso, la procedencia o no del derecho que se pretende por el peticionario y que de ajustarse a la ley la respectiva declaración, la misma sea reconocida directamente por el Ente obligado, logrando así sin la intervención del Juez laboral, la solución de un conflicto en discusión.

¹ Citó como referencia la Sentencia del 13 de octubre de 1999, Rad. 12221 M.P. Dr. Germán Valdez, reiterada en sentencia del 24 de mayo de 2007, Rad. 30056 M.P. Dr. Luis Javier Osorio.

² Citó el libro “Teoría y Práctica del Derecho Procesal del Trabajo”. Autor: Gerardo Botero Zuluaga, en donde el autor citó un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia adiado del 21 de julio de 1981. Así como el libro “La oralidad laboral Derecho Procesal del Trabajo y la Seguridad Social”. Autor: Fabián Vallejo Cabrera.

APELACIÓN AUTO

Proceso: Especial de Fuero Sindical

Parte demandante: Melquisedec Tejada Jiménez

Parte demandada: Ministerio del Trabajo

Radicación: 85001-31-05001-2021-00012-01

Por lo anterior, consideró que en sub *judice* el actor no había acudido ante la autoridad pública demandada a agotar la reclamación administrativa, pues el trámite de la acción de tutela a la que hizo alusión el apoderado de la parte actora, al momento de pronunciarse sobre la excepción propuesta, no tiene la suficiencia de la petición ante la autoridad administrativa, pues aquella se hizo ante una autoridad judicial, sin darle la oportunidad al Ministerio para que éste pudiese pronunciarse sobre si había cometido algún error frente a la declaratoria de insubsistencia del empleo del demandante, por estar cobijado por el fuero sindical.

Finalmente, recalcó que en el *sub judice*, no se encontró probado que el actor haya elevado algún tipo de reclamación ante la autoridad enjuiciada que guarde relación con los hechos del proceso.

4. EL RECURSO INTERPUESTO

El actor inconforme con la decisión interpuso recurso de reposición y subsidiariamente apelación en contra de la decisión proferida, exponiendo como argumentos principales los siguientes:

En primer lugar, expuso que la sentencia C-1232 del año 2005, dentro de sus apartes señaló que a partir de la expedición de la Ley 362 de 1997, los empleados públicos aforados encontraron en el código procesal del trabajo una cabal salvaguarda de los derechos y prerrogativas inherentes a su especial condición sindical, por ende a partir de entonces, para el retiro del servicio de un empleado público aforado, el nominador debe obtener previamente la autorización del Juez del Trabajo so pena de, incurrir en una decisión viciada de nulidad.

En segundo lugar, acotó que en dicha providencia se explicó cómo se agota la vía gubernativa en la hipótesis del empleado público, a efectos de acatar el artículo 6° del CPT y SS, resaltando que tratándose de un empleado público de libre nombramiento y remoción, como en el caso concreto, la vía gubernativa queda agotada con la comunicación del acto de insubsistencia, toda vez que, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo, contra dicho acto no procedía recurso alguno. Con dicha comunicación debía entenderse suplido el agotamiento de la reclamación administrativa, aspecto que torna improcedente la decisión de rechazar de plano la demanda.

5. RÉPLICA

El apoderado del Ministerio del Trabajo, al momento de descorrer el traslado de los recursos interpuestos, solicitó confirmar la decisión en razón a que, el artículo 6° de la norma en cita, era suficientemente claro en relación con el requisito de realizar la reclamación administrativa, sin embargo, acotó que, en gracia de discusión, el mismo artículo establece que, cuando la ley exija la conciliación como requisito de procedibilidad, aquella suplía el requisito descrito en dicha normativa, lo cual

APELACIÓN AUTO

Proceso: Especial de Fuero Sindical

Parte demandante: Melquisedec Tejada Jiménez

Parte demandada: Ministerio del Trabajo

Radicación: 85001-31-05001-2021-00012-01

claramente dejaba entrever que la acción de tutela no constituía o tenía el carácter de agotar dicho requisito, contrario a lo expresado por el actor.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Problema Jurídico

Determinar si es necesario que el trabajador aforado para presentar la acción de reintegro, agote previamente la reclamación administrativa prevista en el art. 6 del CPL y SS.

3.2. De la solución del caso concreto

El ciudadano Melquisedec Tejada Jiménez, en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 118 del CPT y SS, acudió ante la administración de justicia con la finalidad de que se ordenara su reintegro al cargo de Director Territorial Código 0042, Grado 07 de la Dirección Territorial de Casanare adscrita al Ministerio del Trabajo, la cual por reparto el correspondió al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Yopal, autoridad que, luego de surtir los trámites legales correspondientes, en audiencia celebrada el pasado 17 de abril de los corrientes, declaró probada la excepción propuesta por el empleador denominada "Ausencia de la Reclamación Administrativa", basado en lo dispuesto en el artículo 6° del CPT y SS, al no encontrar probada la presentación de la respectiva reclamación por parte del trabajador ante la autoridad Nacional demandada y en consecuencia rechazó de plano la demanda, por carecer de competencia.

Inconforme con la decisión, el actor interpuso el respectivo recurso de reposición y subsidiariamente apelación, por considerar que al haber interpuesto una acción de tutela en contra del demandado con anterioridad al inicio de la acción especial, había agotado la referida reclamación, asimismo, expuso que conforme lo decantó la Corte Constitucional en sentencia C-1232 de 2005, al ser un empleado de libre nombramiento y remoción, no resultaba necesario materializar la etapa de reclamación previa, pues la misma se entendía surtida a partir de la notificación del acto administrativo que lo declaró insubsistente, porque contra esa decisión no procede recurso alguno.

Analizados los argumentos expuestos por el recurrente, la Sala considera que la decisión adoptada por el a-quo se encuentra ajustada a derecho y en ese sentido hay lugar a confirmarla, conforme los siguientes argumentos:

Lo primero que resulta necesario mencionar es que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 405 del Código Sustantivo del Trabajo, el fuero sindical se finca como una garantía de la que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, desmejorados en sus condiciones laborales o trasladados del lugar en

APELACIÓN AUTO

Proceso: Especial de Fuero Sindical

Parte demandante: Melquisedec Tejada Jiménez

Parte demandada: Ministerio del Trabajo

Radicación: 85001-31-05001-2021-00012-01

donde se encuentran prestando sus servicios, sin que previo a ello se configure una justa causa, debidamente calificada por el Juez Laboral.

La referida garantía foral se extiende tanto a los trabajadores particulares, como aquellos que tienen una relación legal y reglamentaria o contractual con el Estado, en virtud de lo dispuesto en los artículos 406 y 414 del Código Sustantivo del Trabajo, la cual en caso de ser desconocida u omitida, puede ser objeto de control, se reitera, ante el Juez del trabajo, conforme lo establece el numeral 2° del artículo 2° *ibídem*³. Competencia asignada expresamente desde la modificación al código introducida por la ley 362 de 1997.

Ahora bien, en tratándose de la reclamación administrativa como requisito de procedencia de las acciones que se interponen contra autoridades públicas, el artículo 6° de la normativa en cita, señala que aquellas solo podrán iniciarse cuando esta haya sido agotada, la cual puede consistir en un simple reclamo escrito del servidor público ante su empleador, y concluyendo que la misma se entiende suplida bien cuando se haya decidido por parte de la Administración, o por el transcurso de 1 mes, contado a partir de la radicación del escrito sin que se haya obtenido respuesta.

De la simple lectura de la norma anteriormente referenciada, se extrae con claridad que independientemente de la relación laboral que se tenga con la Entidad Pública, ya sea por una relación legal y reglamentaria o por contrato de trabajo, lo cierto es que, antes de acudir ante el juez laboral es menester que el empleado público o el trabajador oficial desvinculado, presente un escrito a través del cual reclame su derecho; la finalidad de este instituto radica en que, la Administración reevalúe su actuación y *mutuo proprio*, ejerza control de legalidad sobre la misma, a fin de que sea revocada, modificada o, finalmente confirmada, pero dándole la posibilidad de enmendar sus errores, bajo el principio de auto tutela administrativa, a fin de evitar un proceso judicial con las consecuencias derivadas de aquel.

Al efectuar el análisis de la referida normativa y como el recurrente centra su inconformidad, en la aplicación del criterio de la Corte Constitucional plasmado en la sentencia C-1235 de 2005, según el cual el demandante no debía agotar la reclamación administrativa, dada la imposibilidad legal de formular recurso alguno en contra del acto administrativo que declaró la insubsistencia, la colegiatura considera necesario expresar que el entendimiento dado por el recurrente a la exigencia echada de menos por el juez laboral, no es acertado como pase a explicarse.

En la referida sentencia de constitucionalidad lo analizado y resuelto fue la exequibilidad de los incisos 2 y tercero del art. 118A del CPLySS, referentes a la suspensión del término de prescripción de las acciones que emanan del fuero sindical, concluyendo que no había trato discriminatorio entre servidores públicos y

³ Modificado por la Ley 712 de 2001.

APELACIÓN AUTO

Proceso: Especial de Fuero Sindical

Parte demandante: Melquisedec Tejada Jiménez

Parte demandada: Ministerio del Trabajo

Radicación: 85001-31-05001-2021-00012-01

trabajadores particulares, dado el inicio de conteo del término extintivo. No analizó allí la necesidad o no, ni menos indicó la máxima autoridad constitucional, que en dichas acciones emanadas del fuero sindical no resultara necesario el agotamiento de la reclamación administrativa.

Ahora, en la sentencia de constitucionalidad que declaró exequible el art. 6 del CPLSS, Sentencia C-796-2006, aparece claro que la reforma al código procesal introducida por la Ley 712 de 2001, había traído consigo tres modificaciones significativas al contenido del anterior artículo 6° del CPT y SS, así:

*“(..)**Primero**, sustituyó el requisito de agotar el procedimiento gubernativo o reglamentario correspondiente, que se había interpretado como la necesidad de agotar la vía gubernativa en los términos de la correspondiente regulación legal, por el de agotar una “reclamación administrativa”, que la misma norma define como “... el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que pretenda”⁴. En **segundo** lugar, incorporó en el texto de la norma la previsión que ya se venía aplicando jurisprudencialmente a partir de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 24 de 1947, según la cual la reclamación gubernativa se entendía agotada por la tardanza de un mes o más en resolver la solicitud. Y, **finalmente**, añadió a la disposición el inciso conforme al cual mientras estuviese pendiente el agotamiento de la reclamación administrativa “... se suspende el término de prescripción de la respectiva acción.”*

De manera que no es equivalente ni equiparable la reclamación administrativa con el agotamiento de la vía gubernativa que se exige para iniciar acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como la de nulidad y restablecimiento del derecho. En el artículo 6 modificado por la ley 712 de 2001 art. 4, se adoptó una modalidad especial de aseguramiento de la autotutela administrativa, derivada del hecho que la reclamación administrativa, como presupuesto para acudir ante la justicia ordinaria laboral, consistente en el simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho pretendido; la sustrajo del ámbito del agotamiento de la vía gubernativa previsto en el entonces C.C.A., (hoy C.P.C.A.), para someterla a una regulación general y más sencilla, conforme a la cual, en todos los eventos en que se pretenda demandar a una entidad pública ante la justicia ordinaria laboral, se convierte en un presupuesto de procedibilidad sin el cual no se habilita la competencia del juez laboral.

Nótese como la norma no hizo distinción en qué clase de acciones impetradas ante la administración pública, era necesario realizar la reclamación administrativa; por el contrario el inciso segundo del art. 6 CPLSS, señala que “Mientras esté pendiente el agotamiento de la reclamación administrativa se suspende el término de

⁴ En la ponencia para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 712 de 2001, al comentar el contenido del proyecto inicialmente presentado se señaló que en relación con la modificación que se proponía para el artículo 6 del Código de Procedimiento Laboral “... si parece que se perfila una reforma de fondo...”, porque mientras que en la norma para entonces vigente se advertía que las acciones contra las entidades de derecho público, administrativas o sociales, sólo podrían iniciarse “... cuando se haya agotado el procedimiento gubernativo o reglamentario correspondiente, o lo que se conoce como agotamiento de la vía gubernativa”, en la reforma propuesta se prevé “... que las acciones contenciosas contra la Nación, las entidades territoriales y cualquiera otra entidad de la administración pública sólo podrán iniciarse cuando se haya agotado la reclamación administrativa, definiendo la misma como un ‘simple reclamo escrito del servidor público o trabajador sobre el derecho que se pretenda’.” (Gaceta del Congreso 137, Lunes 8 de mayo de 2000), pg. 3.

APELACIÓN AUTO

Proceso: Especial de Fuero Sindical

Parte demandante: Melquisedec Tejada Jiménez

Parte demandada: Ministerio del Trabajo

Radicación: 85001-31-05001-2021-00012-01

prescripción de la respectiva acción”; lo que indica que siempre que un servidor público, entendiendo aquí tanto empleados públicos como trabajadores oficiales, quiera iniciar una acción contenciosa contra la nación, una entidad territorial y en general cualquier entidad de la administración pública, debe agotar previamente la reclamación administrativa. Es decir, que al no hacer distinción en toda acción contra entidad pública el demandante debe agotar la reclamación, lo que implica que en proceso de reintegro por desconocimiento del fuero sindical, dicha exigencia también impera.

Así las cosas, el argumento expuesto por el recurrente no está llamado a prosperar; como ha quedado evidenciado la Corte Constitucional zanjó de manera clara la discusión suscitada y en ese sentido escindió la reclamación administrativa dispuesta en el artículo 6° del CPT y SS, del agotamiento de la vía gubernativa regulada en el Decreto 01 de 1984 o CCA, derogado expresamente por la Ley 1437 de 2011 CPACA, regulación donde el concepto de vía gubernativa desapareció de la terminología procesal administrativa, pero que se recoge bajo la denominación actuación administrativa, relativa a los recursos consagrados en la ley, esto es, los de reposición y apelación⁵. En ese sentido, no puede tenerse por suplido el requisito de procedibilidad de la acción especial de reintegro por fuero sindical, con la mera comunicación o notificación de la insubsistencia, porque la norma especial que rige las actuaciones ante el juez laboral, no hizo distinción según la clase de trabajador que pretendiera demandar a una entidad pública; el artículo 6 ibídem exige, sin distinción, agotar la reclamación administrativa.

Nótese como las exigencias para cada tipo de acción que pueda derivarse del acto administrativo de insubsistencia, son diversas; porque como el acto es pasible de ser demandado en nulidad y restablecimiento del derecho, en tal escenario será posible la interpretación planteada en el recurso, pero no para iniciar la acción de reintegro del art. 118 del CPLSS, donde se exige la reclamación administrativa previa ante la entidad empleadora.

Ahora, respecto al reparo que formuló el apelante, en relación con que ya había agotado el requisito echado de menos por el a quo, al haber interpuesto una tutela con anterioridad a la acción de fuero sindical, la Sala considera que tampoco tiene virtud de prosperidad; conforme lo indicó el a-quo, la naturaleza jurídica de la acción de amparo en nada se acompasa con la que ostenta la reclamación, que el legislador previó en el artículo 6° ibídem. La primera busca la protección de los derechos fundamentales que se estiman vulnerados o amenazados por parte de las autoridades públicas, o los particulares en casos determinados, mientras que con la segunda, lo que se busca es que la administración pública, bajo el mencionado principio de autotutela administrativa, reevalúe sus actuaciones en aras de analizar si la decisión adoptada se ajusta a la Constitución y la Ley; en esa medida podrá directamente revocar las decisiones adoptadas, para en su lugar emitir otras determinaciones que se acompasen con el ordenamiento jurídico, lo cual no solo

⁵ El artículo 161 del CPACA contempla como requisito de procedibilidad, que se debe cumplir de forma previa a la presentación de la demanda, el de haber “ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios” y el artículo 76 del mismo código establece las reglas de oportunidad y presentación de los recursos de reposición y apelación.

APELACIÓN AUTO

Proceso: Especial de Fuero Sindical

Parte demandante: Melquisedec Tejada Jiménez

Parte demandada: Ministerio del Trabajo

Radicación: 85001-31-05001-2021-00012-01

reafirma la presunción de legalidad que ostentan los actos efectuados por la administración, sino que asegura la aplicación del debido proceso que le asiste a los administrados.

Así las cosas, se confirmará la decisión adoptada por el Juez de primera instancia.

Por lo anotado, la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal,

R E S U E L V E

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión adoptada por el Juez Primero Laboral del Circuito de Yopal, que declaró probada la excepción de “Ausencia de reclamación administrativa”, adoptada en audiencia del 17 de abril de 2021.

SEGUNDO: En su oportunidad, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


GLORIA ESPERANZA MALAVER DE BONILLA
Magistrada


JAIRO ARMANDO GONZÁLEZ GÓMEZ
Magistrado

ÁLVARO VINCOS URUEÑA
Magistrado
(En uso de permiso)