

ACTO ADMINISTRATIVO DEL ORDEN NACIONAL DE CARACTER LABORAL - Acción de nulidad y restablecimiento. Competencia

Con anterioridad a la entrada en vigencia de los juzgados administrativos, se reitera, la competencia para su conocimiento era, en única instancia, de esta Corporación; y, por dicha razón, mediante auto de 10 de febrero de 2005 se admitió la demanda. Con sujeción a lo que acaba de decirse, se concluye que este proceso se abrió a trámite ante el Consejo de Estado a la luz de las reglas de competencia vigentes. Lo anterior permite concluir que el sub lite inició su trámite en esta Corporación bajo el amparo de los preceptos de competencia vigentes entonces; además este asunto ingresó al despacho para fallo el 7 de septiembre de 2007 y de conformidad con lo sostenido por esta Sección en providencia de 23 de julio de 2009, en su trámite debe mantenerse inalterada la competencia.

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 – ARTICULO 42

DESISTIMIENTO DE LA PETICION – Por no aporte de documentos dentro de los dos meses de su requerimiento / NUEVA PETICION – Cuando se aporta los documentos con posterioridad a los dos meses de su requerimiento

En la demanda se alega, que “Coopfabor”, no aportó oportunamente los documentos requeridos por la Unidad de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de la Protección Social, es decir, dentro de los dos meses señalados en el artículo 13 del C.C.A., pues tan solo los allegó tres meses después, ahí se cree hallar la violación por que el Ministerio decidió reanudar el trámite de una solicitud extinguida para que el empleador fuera autorizado a hacer el despido colectivo, sin exigir que el interesado reiniciara el trámite mediante una nueva petición. La Sala es conciente de que aprovecharse de una petición inicial, frustrada por falta de documentos, para reanudarla luego de pasados los dos meses, podría ser utilizada por el interesado para pedir la interrupción de términos desde la primera presentación fallida. A pesar de ello, en este caso bastaría con entender que la verdadera y única petición con que se abre un trámite administrativo, se produce en el momento en que luego de pasados los dos meses, el interesado completa los documentos, hecho éste que deberá tomarse como una nueva petición sin menoscabar los derechos de las partes. En verdad, admitir documentos después de transcurridos los dos meses de que trata el artículo 13, sólo implica entender que ese cumplimiento tardío del requerimiento, si es atendido por la administración equivale a una nueva petición a partir de la cual se deben contar los plazos legales. Interpretar en contrario implicaría que la administración traiciona la confianza legítima del interesado, en este caso la Empresa, quien entendió a partir de los actos de la administración que el hecho de completar la solicitud, implicaba la iniciación de un trámite nuevo, a pesar del inicialmente fallido. Los principios de celeridad, eficacia y eficiencia, fuerzan entender que el cumplimiento extemporáneo del requerimiento no viola el debido proceso, sino que tal renovación del interés, bien puede tomarse como una solicitud, expresiva de una señal positiva de aceptación emitida por la administración, la que por tanto la compromete y que no podría ser hoy anulada. La admisión tardía de la solicitud no afectó el derecho de defensa de los demás interesados, tampoco los plazos de caducidad o prescripción, pues, en todo caso, debe mirarse que la presentación inicial pereció, pero entender que la atención tardía del requerimiento es una nueva solicitud, pues de ese modo se cumplen los fines de la administración que deben ajustarse a la Constitución. Naturalmente, los principios de eficacia, celeridad, eficiencia, economía y la realización de los fines del Estado se resienten, si se asume una interpretación extrema del artículo 13 del C.C.A., como la que sugiere el demandante, pues abrir un trámite a partir de la llegada

extemporánea de los documentos requeridos por la Administración, no viola el debido proceso, no quebranta la igualdad, como tampoco impide a todos los interesados ejercer sus derechos.

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 – ARTICULO 13 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 13 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 2 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 204

RECURSO DE QUEJA - Resolución del recurso de apelación sin previa decisión del recurso de reposición. Principio de doble instancia

Sobre el trámite dado al recurso de queja. Corresponde ahora determinar si la Jefe de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo violó el debido proceso, cuando al resolver el recurso de queja interpuesto por los demandantes, no sólo concedió el frustrado recurso de apelación negado por el a quo, sino que de manera directa decidió la segunda instancia. Alega el demandante que el Jefe de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo no era competente para resolver de fondo el asunto, sino que antes debía devolver el expediente a su inferior jerárquico para que resolviera el recurso de reposición pendiente. Para la Sala, al contrario de lo que propone en demandante, en este caso no quedó comprometida la competencia del Jefe de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo para decidir de fondo el asunto, es decir este funcionario era, sin duda alguna, el competente para decidir en segunda instancia el reclamo puesto por el recurrente. Se dice lo anterior para significar que la impropiedad cometida sería de mero trámite, pero que en nada afecta la competencia del funcionario, pues cumplido el paso de resolver previamente la reposición, el destino final de la decisión estaría en manos del Jefe de la Unidad. En verdad lo que se plantea es que antes de decidir la segunda instancia, debió permitirse al funcionario de primera instancia resolver el recurso de reposición, omisión que no aniquila la competencia del ad quem. Se juzga por el Concejo que el principio de la doble instancia previsto en la Constitución, otorga al ciudadano el derecho a que la decisión de un Funcionario administrativo sea controlada por otro, o lo que es igual, que se expresen dos criterios diferentes sobre la materia en diversos niveles de jerarquía y en distintos momentos. En el presente caso, a pesar de la informalidad que hubo, en verdad el interesado conoció el criterio de los dos niveles de la Administración, pues lo único omitido fue la reconsideración del primer grado, es decir se preservó el derecho fundamental a la doble instancia. Se añade que al desatar la segunda instancia operó el nivel jerárquico superior, por lo que en acatamiento del principio de derecho de que quien puede lo más puede lo menos, la decisión de segunda instancia es envolvente y por lo mismo con ella se cerró toda discusión. No hay entonces la violación al debido proceso que se denuncia.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 50

FUERO SINDICAL CIRCUNSTANCIAL – Negociación colectiva. No impide la autorización de despido ante inminente liquidación de la empresa / NEGOCIACION COLECTIVA – Fuero circunstancial. No impide la autorización de despido frente a inminente liquidación de la empresa

Ha planteado la parte demandante que hizo mal el Ministerio al autorizar el despido colectivo, pues habiendo un pliego de peticiones en curso, la protección que brinda el fuero impide todo tipo de retiro. No obstante, cuando se trata de una autorización de despido ante la inminencia de liquidación de una empresa, el fuero

circunstancial no impide la desvinculación, ni hace que ella sea ilegal. En las motivaciones de la Resolución se dió cuenta de que la empresa no era viable y por ello para disminuir las pérdidas y evitar que se agotara su patrimonio, era aconsejable la reducción de la planta de personal. En esas circunstancias, no era ilegal la autorización de despido, con la debida protección a los trabajadores, como se reconoció en el acto acusado, pues el derecho constitucional a la negociación colectiva no puede ser igual para los trabajadores de una empresa en vía de liquidación. No sobra añadir ahora mismo, que la empresa que logró en aquella época la autorización para hacer el despido, fue finalmente intervenida por la Superintendencia de Economía Solidaria por el colapso económico que sufrió en su operación.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la restricción del derecho de negociación frente a la liquidación de la entidad se cita sentencia del Consejo de estado de 1 de octubre de 2004, Radicación 9902-05, Ponente: Víctor Hernando Alvarado. De la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral se cita la sentencia de 4 de febrero de 2005, Radicación 23510, Ponente: Carlos Isaac Nader.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá D.C., tres (3) de diciembre de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 11001-03-25-000-2004-00070-00(0718-04)

Actor: ABDON GORDILLO ROMERO Y OTROS

Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, tramitada en única instancia sin consideración a la cuantía, propuesta por Abdón Gordillo Romero, Alba Lucía Castañeda Montoya, Avelino Vargas Gelvez, Carlos Ríos Barbosa, Carlos Alberto Gómez Franco, Carmen Cecilia Guerra Argumedo, Edgar Antonio Aguirre Pérez, Felipe Ardila López, Flor Marina Bejarano Cárdenas, Francisco Monzoque, Freddy Ramírez Díaz, Gloria Nancy Arias Echeverri, Gerardo García Ramos, Gerson Leonardo Romero Serrato, Gonzalo Jiménez Infante, Guillermo Manuel Cervantes Pacheco, Haylin Peña Tovar, Héctor Alonso Rodríguez Herrera, Inés Rodríguez Lozano, Jhon Michell

Zamudio Izquierdo, Joaquín Aníbal Valderrama Fernández, Jorge Alberto Arévalo Gutiérrez, José Alfonso Lancheros Rodríguez, José Álvaro Narciso Bejarano Jiménez, José Basilio Aguilera, José Benigno Álvarez Tarache, José Giovanni Riveros Villescas, José Ignacio Reyes Castro, José Mauricio Méndez Ferreira, José Oswaldo Cediél Téllez, José Ricardo Camacho Reina, José Vicente Arias Ibáñez, José Vicente Olaya Méndez, Luis Felipe Carrillo Lizarazo, Luis Hernando Rodríguez Rodríguez, Luis Jesús Fuentes Parra, Luz Dary Martínez Benavides, Marco Antonio Caro Guerrero, María Lucero Puentes Silva, Mariela Cárdenas de Casas, Marina Galindo Murillo, Martha Lucía Cufiño Roso, Miguel Ángel González Gómez, Miguel Vargas Cantor, Olga Castellanos Quintero, Pablo Emilio Rojas Granados, Pedro Nel Marqués Morales, Pedro Pablo Romero Segura, Rafael Humberto Molina Moreno, Rodrigo Andrade Cañón, Rosalba María Gamero Simancas, Rubiela Zafra Ruiz, Ruth Mery Gómez Hooker, Víctor Julio Morantes Vargas, William Henry Monroy Rojas, Wilson Enrique Arroyo Vergara, Yolanda Muñoz Villamil y Yuver Javier Rodríguez Sastre, contra la Nación - Ministerio de la Protección Social.

LA DEMANDA

Los demandantes, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho regulada en el artículo 85 del C.C.A., solicitan sea declarada la nulidad de los siguientes actos administrativos, expedidos por el Ministerio de la Protección Social:

- Resolución N° 001990 de 29 de agosto de 2003 mediante la cual se autorizó el despido colectivo de los trabajadores de “Coopfebor”, acto proferido por el Director Territorial de Cundinamarca del Ministerio de la Protección Social.
- Resolución N° 003984 de 10 de diciembre de 2003 por medio de la cual se resolvió el recurso de queja, y de modo simultáneo se desató el recurso de apelación.

Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho solicitaron:

- Declarar que tienen plena vigencia los contratos de trabajo suscritos por los demandantes y "FEBOR" Entidad Cooperativa.
- Ordenar que se reparen los daños causados a todos los trabajadores despedidos y que paguen de los salarios, prestaciones, indemnizaciones, sanciones moratorias y demás emolumentos causados y dejados de pagar.

Las pretensiones tienen apoyo en los hechos que a continuación se compendian:

El 14 de noviembre de 2002 el Sindicato de la empresa "Febor" Entidad Cooperativa denominado "Sintracoopfebor", remitió copias de la denuncia parcial de la Convención Colectiva de Trabajo, que estuvo vigente entre el 14 de enero de 2001 y el 13 de enero de 2003.

El día 3 de enero de 2003, se reunieron los comisionados de "Sintracoopfebor" y los comisionados de la empresa, para discutir y aprobar el pliego de peticiones presentado por la organización sindical. En esta reunión, se estableció la forma como se efectuarían las reuniones durante la etapa de negociación directa. (folio 54)

En la reunión final de la negociación, celebrada el día 23 de enero de 2003, la empresa no atendió las peticiones realizadas por "Sintracoopfebor", argumentando que se encontraba en grave situación de insolvencia económica y financiera, la que no tendría solución a corto o mediano plazo. Además, anunció que frente a la crisis financiera de la entidad, era inminente el cierre del área de mercadeo, dependencia en donde laboraban la mayoría de miembros del sindicato. Era imposible, según la entidad, la reubicación de los trabajadores ya que la empresa no contaba con los recursos para pagar la nómina, ni siquiera a corto plazo. Todo ello condujo a agotar la vía de negociación directa.

Sostuvieron entonces los comisionados de la entidad, que las anteriores medidas se adoptaran con la finalidad de disminuir las pérdidas y además, para disponer de los recursos necesarios para pagar las obligaciones contraídas con los trabajadores y proveedores.

El día 31 de enero de 2003, "Sintracoopfebor", bajo la vigilancia de una funcionaria del Ministerio de la Protección Social, realizó una consulta entre los trabajadores

para determinar si se decretaba la huelga, o si se acudía a un Tribunal de Arbitramento, en ese acto 75 de los votos de 91 se expresaron de acuerdo con la huelga, suspensión de labores que se desarrolló de manera normal.

El día 7 de marzo de 2003 se realizó una nueva votación para decidir la permanencia de la huelga, en esa ocasión 54 votos de 78 decidieron darle terminación y acudir a un Tribunal de Arbitramento para que dispensara una solución negociada al conflicto económico laboral.

Mediante la Resolución N° 001201 de 2003, el Ministerio de la Protección Social, integró el Tribunal de Arbitramento Obligatorio, cuerpo arbitral constituido por medio de la Resolución N° 000310 de 2003, que tenía como función dirimir el conflicto colectivo de trabajo existente entre el Sindicato de Trabajadores de “Coopfebor”, entidad Cooperativa, y “Febor” Entidad Cooperativa. La empresa designó como árbitro a Inés Acero Mahecha, el sindicato hizo lo propio en la persona de Oscar Andrés López Cortes. No hubo acuerdo en la selección del tercer árbitro, por ello, el Ministerio de la Protección Social nombró a Mauricio López Barrientos elegido del listado de árbitros elaborado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

El día 12 de noviembre de 2003, el Tribunal de Arbitramento profirió el laudo arbitral para resolver el conflicto económico, en esa determinación se accedió parcialmente a las peticiones de Sintracoopfebor.

Febor, como entidad cooperativa, presentó ante la Honorable Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, el recurso de anulación contra el laudo arbitral. Consideró “Febor” que el laudo arbitral acusado era manifiestamente inequitativo, por ende, fue el producto de una extralimitación de los árbitros al no dar cabida al principio de equidad.

A través de memorial de 19 de diciembre de 2003, el Representante Legal de “Coopfebor” acudió ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, para desistir del recurso, declinación de las pretensiones que aceptada mediante el auto de 20 de enero de 2004.

El 14 de noviembre de 2002, la Cooperativa “Coopfebor” solicitó permiso al Ministerio de la Protección Social para despedir a los trabajadores del área de

Mercadeo de Febor, pretextando la carencia de recursos financieros y tecnológicos para seguir operando. Argumentó el efecto negativo de la competencia “despiadada” de los grandes operadores, que con tecnología de punta, capital extranjero y conocimiento del negocio, actuaron sobre los precios otorgando grandes descuentos, situación que menguó las finanzas de “Coopfebor”. Debido a ello, la empresa estaba en imposibilidad de asumir los costos que exige un departamento de mercadeo, y entonces tomó la decisión de vender los almacenes.

El Ministerio de la Protección Social, jamás respondió la solicitud elevada por el Sindicato “Sintracoopfebor”, para que se emitiera concepto sobre la inviabilidad económica de la Cooperativa.

Como la Cooperativa no remitió los documentos solicitados por el Ministerio, mediante auto de 16 de abril de 2003 se dio aplicación al artículo 13 del C.C.A., es decir, se ordenó el archivo del expediente administrativo abierto para obtener la autorización de despido colectivo. Pasados tres meses, el 8 de julio de 2003, la Cooperativa aportó la documentación requerida para dar continuidad al trámite de autorización de despido.

El día 8 de enero de 2003, un delegado del Ministerio de la Protección Social se hizo presente en las instalaciones de la entidad, para verificar la condición financiera de la empresa. Se estableció entonces que la planta de personal de la entidad ascendía a 172 trabajadores con contrato a término indefinido, allí mismo se determinó que el promedio de estabilidad de los trabajadores oscila entre 5 meses y 32 años de servicio.

El Ministerio de la Protección Social expidió la Resolución N° 001990 de 2003, mediante la cual se autorizó el despido colectivo de 77 empleados de “Coopfebor”, en atención a la situación crítica de las finanzas de la entidad, a las pérdidas palpables y a que la relación entre pasivos y bienes comprometidos era de un 120%. Se autorizó entonces el despido, bajo la premisa de que el retiro se realizara con plena observancia del artículo 37 numeral 6° del Decreto N° 1469 de 1978, el cual condiciona cualquier desvinculación al pago de las prestaciones sociales y demás derechos ciertos de los trabajadores.

El apoderado judicial de “Sintracoopfebor” interpuso los recursos de reposición y apelación contra la Resolución N° 001990 de 2003, en respuesta, mediante el auto de 20 de octubre de 2003 el Director Territorial de Cundinamarca del Ministerio de la Protección Social, se negó dar trámite a los recursos, pues consideró que los escritos carecían de presentación personal.

Ante semejante negativa, obrando dentro del término legal, el apoderado de “Sintracoopfebor” acudió mediante recurso de queja ante la Jefe de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo; en atención al recurso de hecho planteado este funcionario emitió la Resolución No. 003984 de 2003, mediante la cual confirmó lo decidido en la Resolución N° 001990 de 29 de agosto de 2003.

NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Como normas violadas la parte demandante cita las siguientes:

La Constitución Nacional, en el artículo 29.

El Código Sustantivo del Trabajo, en el artículo 194.

La Ley 222 de 1995, en el artículo 124.

El Código Contencioso Administrativo, en los artículos 13, 69, 72, 73 y 66.

El Decreto N° 1469 de 1978, en el artículo 36.

La Ley 58 de 1982.

Del Decreto N° 2351 de 1965, en el artículo 25.

El Decreto N° 1469 de 1978, en el artículo 36.

Acusan los demandantes que se desconoció el artículo 13 del C.C.A., ya que el Ministerio de la Protección Social una vez recibió la solicitud de despido colectivo por parte de “Coopfebor”, exigió alguna documentación relevante para tramitar dicha petición. Ante la omisión del peticionario, se dispuso el archivo de lo actuado. No obstante, como la documentación exigida fue aportada por la entidad pasados 3 meses, debió operar el desistimiento tácito, el cual no fue observado por el Ministerio. Por lo tanto, el trámite dado a la petición de despido colectivo no observó la referida disposición legal.

Por otra parte, la Jefe de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo, no debió resolver de fondo el asunto planteado, pues sólo le correspondía atender el recurso de queja y decidir sobre la concesión del recurso de apelación, no obstante, mediante la Resolución N° 003984 de 2003 decidió de fondo, sin reparar que sólo debió estudiar sobre la admisibilidad del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución N° 001990 de 2003. La funcionaria debió, una vez resuelta la queja, devolver el expediente al inferior para resolver el recurso de reposición, pero sin resolver de fondo la apelación, actuación con la cual se desconoció lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

En la época de expedición de las Resoluciones demandadas, los trabajadores despedidos se hallaban adelantando la negociación del pliego de peticiones, por lo tanto, gozaban de fuero sindical circunstancial el cual fue violado, con desconocimiento de los artículos 25 del Decreto No. 2351 de 1965 y 36 del Decreto No. 1469 de 1978.

Se agrega que las autoridades administrativas incurrieron en vía de hecho por violación a la noción del debido proceso, para lo cual se remite el demandante a las sentencias de la Corte Constitucional T-567 de 1998, T-592 de 1993 y T-033 de 2002.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Ministerio de la Protección Social contestó extemporáneamente la demanda.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro del término legal, los demandantes presentaron alegatos de conclusión en los que reprodujeron los argumentos expuestos en el texto de la demanda.

El demandado paso en silencio la ocasión para presentar alegaciones finales.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado, solicitó negar la nulidad de la Resolución No. 1990 de 29 de agosto de 2003, empero, respecto de la Resolución No. 0003984 del 10 de diciembre de 2003 reclamó a la Sala que aquella sea invalidada por haber sido expedida sin sujeción a los tramites previos, para lo cual invoca los siguientes argumentos:

Para el Ministerio Público, acudiendo a los principios orientadores de las actuaciones administrativas y los fines esenciales del Estado, no hay vulneración del artículo 13 del C.C.A., pues aunque “Coopfebor” presentó la documentación de manera extemporánea, no puede decirse que tenía la intención de desistir de su propósito de realizar un despido colectivo, dada su precaria situación financiera.

Por otro lado, al analizar si la Jefe de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo, actuó dentro del marco legal, para el Procurador Delegado hay vulneración del derecho al debido proceso originado en que “el funcionario que le corresponda conocer de la queja, resolverá solo y exclusivamente dicha situación” (Folio 423). Como en la actuación administrativa adelantada por el Ministerio de la Protección Social no se cumplió con ese específico procedimiento, sino que el superior fue mas allá, al disponer la confirmación del primer acto administrativo que autorizó la medida de despido colectivo, concluye la Agencia Fiscal que es nula la Resolución N° 0003984, debido a que ella vulneró el derecho fundamental al debido proceso.

CONSIDERACIONES

El problema jurídico del que enseguida se ocupa la Corporación, reclama el examen de los siguientes aspectos: 1.- Sobre la competencia de esta Sala; 2. si hubo desistimiento de la petición inicial, porque pasados dos meses no se allegaron los documentos pedido por la administración; 3. si existió violación al debido proceso, porque la segunda instancia, al atender un recurso de queja, no solo concedió la apelación negada, sino que de manera directa entró a decidir el recurso concedido, sin ver que en primera instancia debía resolverse adelante el recurso de reposición y, 4. si se violó el fuero circunstancial que ampara a los trabajadores.

1. Sobre la competencia:

De la competencia para definir, en única instancia, el presente proceso.

Con anterioridad a la entrada en vigencia de los Juzgados Administrativos, lo que aconteció el 1º de agosto de 2006, la competencia para conocer de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho sin sujeción a cuantía, en las que se ventilara la legalidad de los actos administrativos del orden nacional, correspondía en única instancia al Consejo de Estado.

Con la entrada en vigencia de los Juzgados Administrativos dicha competencia, en tratándose de asuntos laborales, se modificó en los siguientes términos:

“TÍTULO XIV
DETERMINACIÓN DE COMPETENCIAS
CAPÍTULO I
COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

En única instancia

Art. 128.- Modificado. Decr. 597 de 1988, art. 2º. Modificado. Ley 446 de 1998, art. 36. El Consejo de Estado, en Sala de los Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, **con excepción de los de carácter laboral**. No obstante, las controversias sobre los actos de declaratoria de unidad de empresa y calificación de huelga son de competencia del Consejo de Estado en única instancia.

(...)

CAPÍTULO III
COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS

Competencia de los jueces administrativos en primera instancia

Art. 134B. Adicionado. Ley 446 de 1998, art. 42. Los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

2. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, cuando se trate de controversias que se originen en una relación laboral legal y reglamentaria **o cuando se controviertan Actos Administrativos de carácter laboral expedidos por autoridades del orden nacional**, con excepción de los actos referentes a la declaratoria de unidad de empresa y a la calificación de huelga, cuya competencia corresponde al Consejo de Estado en única instancia.

(...).”. Negrilla fuera de texto.

A pesar de lo anterior y sin consideración a la naturaleza de este proceso¹, con anterioridad a la entrada en vigencia de los juzgados administrativos, se reitera, la competencia para su conocimiento era, en única instancia, de esta Corporación; y, por dicha razón, mediante auto de 10 de febrero de 2005 se admitió la demanda (fl. 353).

Con sujeción a lo que acaba de decirse, se concluye que este proceso se abrió a trámite ante el Consejo de Estado a la luz de las reglas de competencia vigentes. Lo anterior permite concluir que el sub lite inició su trámite en esta Corporación bajo el amparo de los preceptos de competencia vigentes entonces; además este asunto ingresó al despacho para fallo el 7 de septiembre de 2007 y de conformidad con lo sostenido por esta Sección en providencia de 23 de julio de 2009², en su trámite debe mantenerse inalterada la competencia. Se dijo en la providencia citada:

“Ahora bien, en relación con las demandas presentadas como de única instancia ante esta Corporación con anterioridad a la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos, y que, en virtud de la readecuación de competencias quedaron radicadas en cabeza de los Tribunales Administrativos o de los Jueces del Distrito, la Sala, a partir de este pronunciamiento, ordenará remitir al competente los procesos que actualmente cursan en esta Sección para que continúen su trámite, salvo los que, a la fecha de esta decisión, hayan entrado al Despacho para sentencia.”.

Entonces, se concluye, que no existe vicio alguno de competencia que afecte la presente actuación.

2.- Sobre el desistimiento. Corresponde ahora decidir sobre si la solicitud de despido colectivo hecha por “Coopfebor” al Ministerio de la Protección Social, se extinguió por cuanto el interesado no presentó oportunamente los documentos requeridos de modo que no se podía revivir el trámite.

En la demanda se alega, que “Coopfebor”, no aportó oportunamente los documentos requeridos por la Unidad de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de la Protección Social, es decir, dentro de los dos meses señalados en el artículo 13 del C.C.A., pues tan solo los allegó tres meses después, ahí se cree

¹ Es de anotar que mediante providencia de 30 de mayo de 2008, la Subsección A, Sección Segunda de esta Corporación remitió por competencia a los Juzgados Administrativos un asunto similar al presente, luego de considerar que dichos despachos eran los encargados de conocerlo dada su naturaleza laboral.

² Auto proferido por la Sección Segunda de esta Corporación, con ponencia del Consejero Víctor Hernando Alvarado Ardila, radicado interno NO. 0661-09, actor: Lency Sabogal Torres.

hallar la violación por que el Ministerio decidió reanudar el trámite de una solicitud extinguida para que el empleador fuera autorizado a hacer el despido colectivo, sin exigir que el interesado reiniciara el trámite mediante una nueva petición.

El artículo 13 del Decreto Ley 01 de 1984, señala:

“Artículo 13.- Desistimiento. Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud si hecho el requerimiento de completar los requisitos, los documentos o las informaciones de que tratan los dos artículos anteriores, no da respuesta en el término de dos (2) meses. Acto seguido se archivará el expediente, sin perjuicio de que el interesado presente posteriormente una nueva solicitud”

Del texto de la parte final de la norma, se colige que el legislador autorizó al interesado para que presentara una nueva solicitud como un derecho suyo, todo lo cual indica que la ley no creó un fenómeno de caducidad o una sanción sustancial que extinga el derecho del interesado, sino una medida destinada a evitar la acumulación de documentos y a conjugar la indeterminación de los reclamos.

No obstante, la Sala es conciente de que aprovecharse de una petición inicial, frustrada por falta de documentos, para reanudarla luego de pasados los dos meses, podría ser utilizada por el interesado para pedir la interrupción de términos desde la primera presentación fallida. A pesar de ello, en este caso bastaría con entender que la verdadera y única petición con que se abre un trámite administrativo, se produce en el momento en que luego de pasados los dos meses, el interesado completa los documentos, hecho éste que deberá tomarse como una nueva petición sin menoscabar los derechos de las partes.

En verdad, admitir documentos después de transcurridos los dos meses de que trata el artículo 13, sólo implica entender que ese cumplimiento tardío del requerimiento, si es atendido por la administración equivale a una nueva petición a partir de la cual se deben contar los plazos legales. Interpretar en contrario implicaría que la administración traiciona la confianza legítima del interesado, en este caso la Empresa, quien entendió a partir de los actos de la administración que el hecho de completar la solicitud, implicaba la iniciación de un trámite nuevo, a pesar del inicialmente fallido.

Los principios de celeridad, eficacia y eficiencia, fuerzan entender que el cumplimiento extemporáneo del requerimiento no viola el debido proceso, sino

que tal renovación del interés, bien puede tomarse como una solicitud, expresiva de una señal positiva de aceptación emitida por la administración, la que por tanto la compromete y que no podría ser hoy anulada. La admisión tardía de la solicitud no afectó el derecho de defensa de los demás interesados, tampoco los plazos de caducidad o prescripción, pues, en todo caso, debe mirarse que la presentación inicial pereció, pero entender que la atención tardía del requerimiento es una nueva solicitud, pues de ese modo se cumplen los fines de la administración que deben ajustarse a la Constitución.

No puede desconocerse que los artículos 2º y 209 de la Constitución Política, deben ser la guía y orientación del intérprete, cuando de velar por la eficacia se trata, tales normas expresan:

“Artículo 2º.- Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

“Artículo 209.- La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrán un control interno que se ejercerá en los mismos términos que señale la ley.”

Naturalmente, los principios de eficacia, celeridad, eficiencia, economía y la realización de los fines del Estado se resienten, si se asume una interpretación extrema del artículo 13 del C.C.A., como la que sugiere el demandante, pues abrir un trámite a partir de la llegada extemporánea de los documentos requeridos por la Administración, no viola el debido proceso, no quebranta la igualdad, como tampoco impide a todos los interesados ejercer sus derechos.

No sobra añadir que el artículo 13 del C.C.A., reglamenta el derecho Constitucional de petición, derecho de stirpe fundamental en cuya interpretación debe tener primacía la protección del ciudadano, todo lo cual reprocha el exceso de formalidades a que conduciría la aceptación de la hipótesis que sugiere el demandante.

En vigencia de la Constitución de 1886, la Corte Suprema de Justicia sentó una visión garantista y protectora del derecho de petición, consagrado para entonces en el artículo 45 de la Carta de 1886. Efectivamente, la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia de 17 de septiembre de 1987 dijo:

“Sin embargo, es menester tener en cuenta, que la reglamentación legal, no puede por ningún motivo hacerlos nugatorios – se refiere la Corte a los derechos civiles -, ni conducir a que en la práctica, la ley que regule su forma de ejercicio, termine por desconocer el sentido histórico – político y filosófico, que llevó al constituyente a consagrarlos.

Por consiguiente, la Corporación considera que la facultad que asiste al legislador para reglamentar el ejercicio **de derechos fundamentales, debe desarrollarse de manera razonable**, en forma tal, que la normatividad que a dicho respecto se expida concuerde con los principios y postulados que sobre la materia, orienten el espíritu normativo de la Constitución.”

Este pronunciamiento fue hecho al examinar la constitucionalidad del artículo 13 del C.C.A., que aún está vigente, precedente que no deja duda de que las relaciones entre el ciudadano y la Administración no deben rodearse de formalidades innecesarias.

No prospera entonces la acusación fundada por éste motivo.

4.- Sobre el trámite dado al recurso de queja. Corresponde ahora determinar si la Jefe de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo violó el debido proceso, cuando al resolver el recurso de queja interpuesto por los demandantes, no sólo concedió el frustrado recurso de apelación negado por el a quo, sino que de manera directa decidió la segunda instancia. Alega el demandante que el Jefe de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo no era competente para resolver de fondo el asunto, sino que antes debía devolver el expediente a su inferior jerárquico para que resolviera el recurso de reposición pendiente.

Dispone el artículo 50 del C.C.A.

“Artículo 50.- Por regla general, contra los actos administrativos que ponga fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:

(...)

3º. El de Queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso...”

Para la Sala, al contrario de lo que propone en demandante, en este caso no quedó comprometida la competencia del Jefe de la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo para decidir de fondo el asunto, es decir este funcionario era, sin duda alguna, el competente para decidir en segunda instancia el reclamo puesto por el recurrente. Se dice lo anterior para significar que la impropiedad cometida sería de mero trámite, pero que en nada afecta la competencia del funcionario, pues cumplido el paso de resolver previamente la reposición, el destino final de la decisión estaría en manos del Jefe de la Unidad. En verdad lo que se plantea es que antes de decidir la segunda instancia, debió permitirse al funcionario de primera instancia resolver el recurso de reposición, omisión que no aniquila la competencia del ad quem. Se juzga por el Concejo que el principio de la doble instancia previsto en la Constitución, otorga al ciudadano el derecho a que la decisión de un Funcionario administrativo sea controlada por otro, o lo que es igual, que se expresen dos criterios diferentes sobre la materia en diversos niveles de jerarquía y en distintos momentos. En el presente caso, a pesar de la informalidad que hubo, en verdad el interesado conoció el criterio de los dos niveles de la Administración, pues lo único omitido fue la reconsideración del primer grado, es decir se preservó el derecho fundamental a la doble instancia. Se añade que al desatar la segunda instancia operó el nivel jerárquico superior, por lo que en acatamiento del principio de derecho de que quien puede lo más puede lo menos, la decisión de segunda instancia es envolvente y por lo mismo con ella se cerró toda discusión. No hay entonces la violación al debido proceso que se denuncia.

5.- Sobre el fuero sindical circunstancial. Ha planteado la parte demandante que hizo mal el Ministerio al autorizar el despido colectivo, pues habiendo un pliego de peticiones en curso, la protección que brinda el fuero impide todo tipo de retiro.

No obstante, cuando se trata de una autorización de despido ante la inminencia de liquidación de una empresa, el fuero circunstancial no impide la desvinculación, ni hace que ella sea ilegal. En las motivaciones de la Resolución se dió cuenta de que la empresa no era viable y por ello para disminuir las pérdidas y evitar que se agotara su patrimonio, era aconsejable la reducción de la planta de personal. En esas circunstancias, no era ilegal la autorización de despido, con la debida protección a los trabajadores, como se reconoció en el acto acusado, pues el derecho constitucional a la negociación colectiva no puede ser igual para los trabajadores de una empresa en vía de liquidación. No sobra añadir ahora mismo, que la empresa que logró en aquella época la autorización para hacer el despido, fue finalmente intervenida por la Superintendencia de Economía Solidaria por el colapso económico que sufrió en su operación.

No está demás recordar lo que esta Sala ha sentado acerca de la negociación colectiva en el sector público, pues se ha reconocido que en caso de disolución o liquidación de empresas del Estado o sociedades en que tenga participación, el derecho a la negociación colectiva cede su importancia en beneficio del interés general, lo que se predica en caso de liquidación para salvar una parte del patrimonio, pues resulta insensato adelantar negociaciones para el desarrollo de los contratos de trabajo en el futuro, si la empresa carece de perspectivas y viabilidad por su pésimo estado económico.

“4.- Sobre el conflicto económico laboral. A diferencia del conflicto jurídico que trata sobre el reclamo de derechos ya establecidos, en el conflicto económico se busca la creación de la norma jurídica que habrá de regular hacia el futuro las relaciones entre empleadores y trabajadores, esto es entre el capital y el trabajo. Entonces, por medio de la negociación colectiva se propone la modificación de las relaciones económicas establecidas en las convenciones y pactos colectivos preexistentes y en los contratos de trabajo. La negociación colectiva es entonces el espacio de concertación entre trabajadores y empleadores para procesar las diferencias con la mayor economía posible, con el afán y propósito de no afectar la producción y la economía nacional. Esa negociación colectiva supone la articulación de los recursos económicos y el esfuerzo personal de los trabajadores para que el proyecto productivo permanezca en el tiempo, de modo que se preserve un equilibrio en la ecuación entre los rendimientos esperados por los inversionistas y los beneficios a que tienen derecho los trabajadores por su contribución a la creación de riqueza.

El derecho a la negociación colectiva, así como el derecho a la estabilidad suponen la permanencia del proyecto productivo, es decir que la empresa como unidad económica que sirve para el encuentro de las expectativas de empleadores y trabajadores perdure en el tiempo. Por lo mismo, el derecho a la negociación colectiva supone un pacto o convención a cumplirse en el porvenir, lo que por

definición implica que el conflicto económico desemboca en un acuerdo o en un laudo cuya vigencia se proyecta temporalmente hacia el futuro.

Por lo que acaba de decirse, cuando el futuro de la empresa es la liquidación, es decir su desaparición inminente, resulta carente de toda razón iniciar un proceso de negociación colectiva para regular relaciones futuras entre el capital y el trabajo, si es que el espacio de confluencia entre los factores de la producción está condenado inexorablemente a desaparecer por obra de la liquidación y la consiguiente extinción de la empresa.

(...)

La reseña jurisprudencial que acaba de hacerse, indica nítidamente que la liquidación de una entidad de cualquier naturaleza, justifica la restricción al derecho a la negociación colectiva, pues de nada vale proyectar hacia el futuro las relaciones económicas entre empleadores y trabajadores, si es que el proyecto productivo está llamado a extinguirse con ocasión de la orden de liquidación.”³

De otro lado, el Ministerio en la resolución no efectuó el despido, como parecen sugerir los demandantes, sino que autorizó que se hiciera la desvinculación, pero siempre salvaguardando los derechos de los trabajadores, como reza el texto de la Resolución.

La Jurisdicción laboral ordinaria igualmente también ha relativizado la fuerza del fuero circunstancial y el derecho a la negociación colectiva, cuando se presenta la hipótesis de liquidación de la empresa⁴:

“Insistentemente ha dicho esta Corporación que la protección especial denominada “fuero circunstancial” tiene como propósito central reforzar la estabilidad de los empleados involucrados en un conflicto colectivo “con el fin de que no resulten afectados por medidas que pueden tener contenido retaliativo, y así mismo la de evitar que se afecten las proporciones entre trabajadores vinculados o no al conflicto,(...)”

(...) por cuanto es posible que en dicha decisión no se vislumbre, por parte alguna, la intención de provocar un debilitamiento de la posición de los trabajadores en el proceso de la negociación colectiva.

Bajo esa mismas orientaciones estima la Corte que el despido producido como consecuencia de la intervención y posterior liquidación forzosa de una entidad financiera tampoco encaja en el supuesto contenido en el artículo 25 del Decreto 2351 de 1965, porque en éste evento es evidente que la desvinculación del afectado no se produce como parte de una estrategia destinada a minar o intimidar a la organización sindical, sino como producto de una situación excepcional que precisamente por la gravedad que reviste y la repercusión que tiene sobre la confianza pública en el sistema financiero ha sido detalladamente

³ Sentencia del 1º de octubre de 2009. Radicación interna No9902-2005, actor Union de Empleados Bancarios. C.P. Victor Hernando Alvarado.

⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia de 4 de febrero de 2005, Magistrado Ponente Carlos Isaac Nader, radicación 23510

regulada por el legislador nacional, dando unas autorizaciones que usualmente no rigen y resultan ilegítimas para tiempos de normalidad y estabilidad de los citados entes.”

En sentido semejante, y justamente para instituciones del sistema financiero, se hallan las sentencias de 21 de febrero de 2006, Magistrado Ponente Luís Javier Osorio López, radicación No, 26455, y 2 de octubre de 2000, Magistrada Ponente Dra. Isaura Vargas Díaz, radicación No.29822, como corolario de ellas, se rechaza toda posibilidad de reintegro a una empresa que ha sido objeto de liquidación, bajo la consideración de la imposibilidad de ejecución de la orden del juez y se reconoce como razonable la atenuación del fuero circunstancial, bajo la consideración de que el empleador que procede de esa manera en la etapa de liquidación no busca minar al sindicato ni lo hace como estrategia, sino por la necesidad de evitar mayores descalabros a la ya menguada capacidad de operación de una empresa en trance de desaparecer.

Entonces, no es ilegal la resolución demandada y por ello se desecharán las pretensiones de la demanda.

En merito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

FALLA

DENIEGASE las pretensiones de la demanda de simple nulidad, instaurada por los demandantes contra el Ministerio de la Protección Social por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

Comuníquese lo decidido al Ministerio de la Protección Social para que este tome nota de lo decidido y surta allí los efectos legales.

Cópiese, notifíquese y archívense las presentes actuaciones. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA