COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/657/09

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/657/09
Expediente	T-2286645
Fecha	2009-09-18
Sala	Sala Cuarta de Revisión
Magistrado ponente	Dr GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- /Derecho De Asociacion Sindical
- Reglamento Interno De Trabajo

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Un conjunto de factores que es preciso ponderar en orden a establecer si se está ante una conducta que tenga un alcance de persecución sindical. Así, entre tales factores está el número de trabajadores sindicalizados afectados; el

Texto completo

T-657-09 Sentencia T-657/09 Sentencia T-657/09 DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL- Dimensiones De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho de asociación sindical, garantizado en el artículo 39 de la Constitución Política, presenta una dimensión individual, que se traduce en la posibilidad que tienen los trabajadores de organizar sindicatos y de ingresar, permanecer o retirarse de la organización sindical; una dimensión colectiva, vinculada a la idea básica de la libertad sindical y conforme a la cual se garantiza tanto la autonomía para la conformación de las organizaciones sindicales, con sujeción al orden legal y a los principios democráticos, y al margen de toda intervención del Estado, como la capacidad que tienen estas organizaciones para promover no sólo los intereses laborales de sus afiliados, sino también su visión de la política general en temas que afectan o convocan a los trabajadores, y una dimensión instrumental, en la medida que la asociación sindical se crea "… sobre la base de un vínculo jurídico, necesario para la consecución de unos fines que las personas van a desarrollar en el ámbito de la formación social", en especial, la negociación y suscripción de una convención colectiva, con la salvedad que en nuestro ordenamiento se predica de los sindicatos de empleados públicos.

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL- Desconocimiento por despido colectivo de trabajadores DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL- Protección por conducta abusiva del empleador /DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL- Persecución DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL- Factores a ponderar en orden a establecer si se está frente a conducta que tenga alcance de persecución sindical La Corte, en la Sentencia T-1328 de 2001 se refirió a un conjunto de factores que es preciso ponderar en orden a establecer si se está ante una conducta que tenga un alcance de persecución sindical. Así, entre tales factores está el número de trabajadores sindicalizados afectados; el papel que cumplen en la organización sindical, sea que se trate de meros afiliados, o activistas, o directivos, la frecuencia con que el empleador acude a la medida de que se trate; la oportunidad en la que el empleador decide hacer uso de sus facultades;

el grado de impacto que la medida tenga o pueda tener sobre los trabajadores, al promover la desafiliación, desestimular el ingreso a la organización sindical o inhibirla en el desarrollo de sus funciones, y, finalmente, el animus con el que ha procedido el empleador.

CONTRATO DE TRABAJO- Subordinación como elemento esencial REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO- Finalidad /REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO- Definición REGLAMENTO INTERNO DE TRABAJO - Interpretación contraria al derecho de asociación sindical Referencia :

expediente T-2286645 Accionante: Luis Fernando Múnera Aguirre Demandado: Corporación de Fomento Asistencial del Hospital San Vicente de Paul - CORPAUL Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Bogotá, D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil nueve (2009). La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial, las que le confiere el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente, SENTENCIA Dentro del proceso de tutela identificado con el número de radicación T-2286645 instaurado por Luis Fernando Múnera Aguirre, contra la Corporación de Fomento Asistencial del Hospital San Vicente de Paul - CORPAUL.

I. ANTECEDENTES 1. La solicitud Luis Fernando Múnera Aguirre, presentó, a través de apoderado judicial, el 27 de octubre de 2008, acción de tutela en contra de la Corporación de Fomento Asistencial del Hospital San Vicente de Paul - CORPAUL, para la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, de asociación sindical y al mínimo vital, que considera vulnerados por la entidad accionada debido a que le impuso una sanción disciplinaria que estima contraria a la realidad y motivada, en realidad, en el hecho de su pertenencia al sindicato de la empresa.

2. Información a los demandados y a terceros eventualmente afectados Mediante auto de 26 de febrero de 2009, el Juzgado 23 Civil Municipal de Medellín, decidió asumir el conocimiento de la acción de tutela de la referencia y ponerla en conocimiento de la empresa accionada, a través de su representante legal, y, además, integrar el contradictorio, con el Secretario General y el Subdirector General de Corpaul.

3. Contestación a la demanda El Secretario General de Corpaul, en su calidad de apoderado general de la empresa, y el Subdirector General de la misma, intervinieron para oponerse a las pretensiones del tutelante.

4. Los hechos 4.1. El accionante labora en Corpaul como Operario I y hace parte de la organización sindical que existe en la empresa, como miembro de su junta directiva, en la Secretaría de Prensa y Propaganda.

4.2. El 3 de septiembre de 2008, el Secretario General de Corpaul, le comunicó al accionante que le había sido impuesta una sanción de suspensión no remunerada en sus actividades laborales entre el 4 y el 8 de septiembre de 2008, debido a que el 27 de agosto de ese año "… dentro de la jornada laboral se dedicó a leer un documento no autorizado por la empresa e intentó distribuir dicho documento a una Profesional II de producción, incurriendo de esta forma en varios hechos constitutivos de faltas disciplinarias …".

4.3. Para el anterior efecto, el accionante había sido citado a rendir descargos el 1 de septiembre de 2008, diligencia que se realizó el dos de septiembre.

4.4. El 5 de septiembre de 2008 el accionante presentó recurso de apelación de la decisión sancionatoria, sin que hasta el momento de presentar la acción de tutela hubiese recibido respuesta.

4.5. La sanción se hizo efectiva a partir del 4 de septiembre de 2008. 5. Fundamento de la acción Para el accionante, la actuación de Corpaul es violatoria de su derecho al debido proceso, en particular el derecho de defensa, así como de los derechos de asociación, de información y al mínimo vital.

En diligencia de interrogatorio dispuesta por el Juzgado de primera instancia, el accionante manifiesta que considera que la sanción que se le impuso es injusta, por cuanto su actuación se limitó a entregarle a una Supervisora un documento del Sindicato del que hace parte en el que se alude al maltrato de los supervisores a los trabajadores, y que eso lo hizo sin abandonar su lugar de trabajo.

Agrega que la sanción que se le impuso le afecta su mínimo vital, puesto que de su salario, que asciende a $636.000, se le dejaron de cancelar $140.000, que requería para el pago de servicios y que ello le implicó endeudarse.

Puso de presente que hace parte del sindicato desde su creación en mayo de 2008 y que desde esa época se iniciaron los problemas en la empresa, no sólo con él sino con otros compañeros, evidenciándose una diferencia de trato entre quienes hacen parte del sindicato y quienes no.

Expresa que el trámite seguido para imponerle la sanción fue violatorio del debido proceso puesto que no se le garantizó el derecho de defensa, y que la actuación de la empresa es atribuible al hecho de hacer parte del sindicato y no a una violación del reglamento que, en su criterio, no se produjo.

6. Pretensión Para la protección de los derechos fundamentales que considera le han sido vulnerados, el accionante solicita que se ordene a la accionada:

a. Que se revoque la sanción aplicada en su contra. b. Que se le reconozcan las prestaciones salariales dejadas de percibir. c. Que se abstenga de limitar el ejercicio de los derechos de asociación y de información consagrados en la Constitución.

7. Oposición El Secretario General y el Subdirector General de Corpaul, se opusieron a las pretensiones del tutelante, con base en las siguientes consideraciones:

Tal como consta en el recuento de los hechos, aceptados por el propio accionante, éste distribuyó una circular no autorizada por la empresa, durante su turno de trabajo y dentro de las instalaciones de la empresa.

Por ese hecho se le llamó a rendir descargos, diligencia que se cumplió el 2 de septiembre, con asistencia de la Supervisora a quien el accionante intentó distribuirle la circular no autorizada, el Jefe de Producción de la Planta farmacéutica de Corpaul, área en la cual laboran tanto el accionante como la referida supervisora y dos compañeros de labores que asistieron con el accionante.

En la diligencia de descargos al accionante se le brindó la oportunidad de presentar sus argumentos y su defensa. “(…) el accionante aceptó que el día 27 de agosto de 2008, dejó de realizar sus labores para dedicarse a leer un documento no autorizado por la empresa durante su jornada laboral, que después que terminó de leerlo lo intentó distribuir a la Supervisora, señora Espitia Torres, documento que momentos antes había sido retirado de la cartelera que ha sido dispuesta por la empresa para difundir instrucciones escritas relacionadas con las labores y actividades de producción, pues su publicación se hizo sin autorización de la empresa; del mismo modo, el accionante aceptó en sus descargos que no era normal que se distribuyera documentos no autorizados por la empresa y que había cometido un error.” Por los hechos narrados, efectivamente se le impuso una sanción al accionante, puesto que su conducta constituye trasgresión del numeral 5º del artículo 76 del Reglamento Interno de Trabajo, que establece como prohibición para los trabajadores “… suspender labores para tratar asuntos ajenos al trabajo, perder tiempo o conversar frecuentemente en horas de trabajo …” , así como de lo dispuesto en el numeral 112 del mismo artículo, conforme al cual está proscrito para los trabajadores “distribuir periódicos, hojas, volantes, circulares, o exhibir afiches o carteleras no ordenadas o autorizadas por la empresa dentro de las instalaciones.” Teniendo en cuenta que la infracción fue leve y que “era la primera vez que el accionante incurría en este tipo de violaciones a las normas disciplinarias …”, se le impuso la sanción, con base en la facultad prevista en el numeral 4º del Artículo 78 del reglamento Interno de Trabajo.

El accionante es un trabajador que lleva vinculado más de 9 años a la empresa, razón por la cual debe conocer suficientemente el contenido del reglamento interno de trabajo, aprobado por el Ministerio mediante Resolución 000359 de 1998, y es consciente de que en dicho reglamento no se contempla la doble instancia en contra de las sanciones disciplinarias que se imponen en la empresa.

La presencia de la Supervisora en la diligencia de descargos no afecta el derecho de defensa del accionante sino que por el contrario, ese hecho, junto con la asistencia de los compañeros del accionante, miembros de Sintracorpaul, buscaba establecer la verdad de lo ocurrido y garantizar el debido proceso.

El hecho de que el accionante sea integrante de una organización sindical y goce de fuero sindical en condición de suplente de la Junta Directiva de la misma no lo exonera de las sanciones disciplinarias previstas en el reglamento, tal como se dispone en el artículo 413 del CST.

Se pronuncian los intervinientes, también, sobre el carácter subsidiario de la acción de tutela y sobre su improcedencia en el caso concreto, debido a que el accionante cuenta con la vía ordinaria laboral y no se está ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

II. TRAMITE PROCESAL 1. Primera instancia Mediante Sentencia del 06 de marzo de 2009, el Juzgado 23 Civil Municipal de Medellín decidió tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa, a la asociación y de información del señor Luis Fernando Múnera Aguirre, y, en consecuencia, ordenar a Corpaul que revocara la sanción que le fue impuesta y que se abstuviera de limitar el ejercicio de sus derechos de asociación y de información.

Para fundamentar su decisión, el juzgado hizo, en primer lugar, una exposición sobre el alcance del derecho de asociación sindical previsto en el artículo 39 de la Constitución.

A partir de la anterior consideración, dentro de la cual se destacó el derecho que tienen los trabajadores de constituir sindicatos sin restricciones o intromisiones por parte del empleador y la posibilidad que dichas organizaciones comportan como foro de discusión de asuntos determinantes para las relaciones empleador y empleados, el juzgado concluyó que no era de recibo el argumento de la accionada en torno al carácter residual de la acción de tutela, puesto que la jurisprudencia constitucional ha señalado que el medio adecuado para la garantía del derecho de asociación sindical es la acción de tutela.

Expresó el juzgado que los empleadores no pueden interferir con la libre voluntad de los trabajadores para constituir agremiaciones sindicales y que se presenta una interferencia indebida en ese derecho cuando se conceden incentivos discriminatorios a los trabajadores no sindicalizados o cuando se ejercen presiones sobre los trabajadores sindicalizados y se les somete a continuas sanciones.

A este respecto, el juzgado manifestó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las condiciones laborales que ofrezcan los empleadores deberán ser las mismas para todos los trabajadores, pertenezcan o no a algún sindicato y que las diferencias que se presenten deben sustentarse en criterios razonables y objetivos.

Señaló, así mismo, que la continua sanción de los empleados sindicalizados por el empleador, pone en grave peligro la subsistencia de la organización sindical y que, en ese contexto, la aplicación abusiva de disposiciones reglamentarias, desconociendo normas imperativas de rango constitucional y legal, constituye una afectación del derecho de asociación sindical.

Descendiendo al caso concreto, el Juzgado pone de presente que si bien es posible encuadrar la conducta desplegada por el trabajador dentro de las prohibiciones reglamentarias a las que alude el empleador, es preciso anotar que tales previsiones no pueden ir en contravía de las normas constitucionales, legales y supranacionales que protegen el derecho a la información, a la asociación y al trabajo sindicalizado.

Así, para el Juzgado, no puede tenerse como infracción al reglamento la conducta del trabajador consistente en leer y luego pasar a una compañera de trabajo un volante con contenido elaborado por el sindicato, máxime si se tiene en cuenta la condición de éste como miembro de la directiva sindical en condición de secretario de prensa y propaganda.

Destaca que la difusión de las ideas y de las opiniones del sindicato debe entenderse amparada por el derecho de asociación sindical y que la conducta del empleador en este caso vulnera tal garantía, puesto que de nada serviría la conformación de una organización sindical si "… el propio miembro encargado de la prensa y propaganda de dicha organización, no puede hacer públicas las opiniones del sindicato, y si no puede difundir en la empresa donde labora, el pensamiento de la organización sindical Sintracopaul." (negrilla original) También considera el juzgado que es violatorio del debido proceso que el reglamento interno de trabajo no contemple de manera expresa si contra las decisiones sancionatorias proceden o no recursos; que a este respecto no se le haya manifestado nada al trabajador en el acto sancionatorio y que, previamente a hacer efectiva la sanción, no se le hubiere dado respuesta al recurso de apelación presentado.

Para la protección de los derechos que encontró vulnerados, el Juzgado ordenó a la entidad accionada que revoque la sanción impuesta al accionante y que proceda al reconocimiento y pago de las prestaciones salariales dejadas de percibir por éste.

2. Impugnación El anterior fallo fue impugnado mediante escrito en el que la entidad accionada expresa que: 2.1. El fallo impugnado se fundamentó en un interrogatorio que de oficio le formuló el juzgado al accionante y del cual no se informó a la accionada para que pudiera ejercer su derecho de contradicción.

2.2. Para sustentar su decisión el juzgado realizó, entre otras, las siguientes aseveraciones: · No obstante que el reglamento interno de trabajo de Corpaul tiene prevista la sanción impuesta al accionante y que éste aceptó haber incurrido en una conducta prohibida, dicho reglamento desconoce normas constitucionales, legales y supranacionales que protegen el derecho a la información, a la asociación y al trabajo sindicalizado.

· El accionante, en su calidad de miembro de la Junta Directiva de la organización sindical, según consta en certificación expedida por ésta, tiene derecho a difundir las opiniones del sindicato, sin que por ello se viole el reglamento interno de trabajo de la accionada.

· La sanción impuesta al accionante vulnera el derecho de asociación puesto que afecta la estabilidad del sindicato. · Se violó el derecho al debido proceso porque en el reglamento no consta que las sanciones no tienen apelación, ni ello se le informó al accionante en el acto que impuso la sanción.

Antes de llegar a esas conclusiones, el despacho judicial, en forma previa y sin indicar el sustento fáctico, había señalado que "la continua sanción de los empleados sindicalizados por el empleador, pone en grave peligro la subsistencia de la Organización Sindical porque por la vía abusiva el empleador en forma acomodada aplica el reglamento de trabajo por encima de la Constitución Nacional artículos 39, 358 y 354, y del Código Sustantivo del Trabajo." 2.3. No es cierto que las sanciones disciplinarias en Corpaul se imponen sólo a los miembros de la organización sindical. El reglamento y las sanciones por su trasgresión se aplican a todos los trabajadores, con razones objetivas, ajenas a la consideración de si son sindicalizados o no.

2.4. El ejercicio de los derechos que se desprende de las normas de superior jerarquía tiene como límite el respeto de los derechos de los demás.

2.5. Para Corpaul es claro que todo trabajador debe ser considerado como persona con una multiplicidad de derechos universalmente reconocidos.

2.6. Para garantizar el respeto recíproco de los derechos en la empresa, la ley ha previsto como obligatoria la existencia de reglamentos internos de trabajo, que deben ser aprobados por el Ministerio de la Protección Social, tal y como acontece en Corpaul.

2.7. Si bien el accionante, según certificación allegada por la organización sindical al proceso, está encargado de la Secretaría de Prensa y Propaganda, hecho que Corpaul desconocía y que no le había sido manifestado por el accionante, ello no lo exonera de cumplir las obligaciones que surgen del contrato de trabajo, entre las cuales se encuentra la de prestar el servicio para el cual fue contratado, bajo unas circunstancias de tiempo, modo y lugar señaladas por la empresa.

2.8. Señalar que, no obstante la existencia de esas obligaciones, consignadas en normas como el reglamento interno de trabajo, las mismas pueden dejar de cumplirse, argumentando la aplicación, sin ningún límite ni control, de normas de superior jerarquía, sería desconocer el Estado Social de Derecho, que tiene como presupuesto la existencia de unas normas que regulan la armónica convivencia.

2.9. Si se aceptara que el trabajador, en ejercicio de sus derechos como el de información y el de asociación, pudiera suspender o cesar en cualquier momento sus actividades laborales dentro de su turno de trabajo, para dedicarse a la libre expresión y a la difusión de las opiniones de la organización sindical a la que pertenece, la empresa sería un caos, se desconocerían las obligaciones de los trabajadores, se afectarían las finalidades de la empresa y los derechos de los demás trabajadores que desean que la empresa cumpla su cometido.

Esto es particularmente cierto en el caso de Corpaul, en cuya planta farmacéutica, en donde labora el accionante, se producen medicamentos que no pueden verse afectados por comportamientos como el que se trata de prevenir mediante la imposición de la sanción disciplinaria al accionante.

2.10. La pertenencia a una organización sindical no constituye una patente para trasgredir impunemente las normas disciplinarias, tal como de manera expresa se contempla en el artículo 413 del Código Sustantivo del Trabajo.

2.11. En cuanto a la existencia y el trámite del recurso de apelación, debe tenerse en cuenta que Corpaul es una entidad privada, no sujeta a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

2.12. Debe declararse la improcedencia de la acción de tutela, dado su carácter subsidiario, como quiera que el trabajador tiene a su disposición la vía ordinaria ante los jueces laborales, sin que pueda decirse que se esté ante una hipótesis de perjuicio irremediable que habilite la vía del amparo transitorio.

3. Segunda instancia El Juzgado Octavo Civil del Circuito de Medellín, mediante providencia de 16 de abril de 2009 decidió revocar la sentencia proferida por el Juzgado 23 Civil Municipal el 6 de marzo de 2009, y, en su lugar, negar el amparo constitucional solicitado.

3.1. Estimó el juzgado que, no obstante el máximo grado de protección que la Constitución y la jurisprudencia han dispensado a la libertad sindical, el mismo no puede entenderse hasta el extremo de permitir que un trabajador sindicalizado y aforado se exonere de las obligaciones derivadas de su cargo y menos para que se aparte del reglamento interno de trabajo.

Agrega que de la prueba allegada al plenario se desprende que el accionante efectivamente entregó una circular no autorizada a una de sus compañeras de trabajo, en las instalaciones de la empresa y dentro de la jornada laboral, conducta que se encuentra tipificada en el reglamento de trabajo como constitutiva de falta disciplinaria.

Las medidas correctivas que se impongan a un trabajador sindicalizado que esté incurso en una falta disciplinaria, siempre y cuando se respete el debido proceso, no pueden tenerse como indicio de persecución que afecte los derechos de asociación o de defensa.

3.2. En cuanto hace al debido proceso, el juzgado señaló que establecer en el reglamento, como falta disciplinaria, repartir volantes y otros documentos en el lugar de trabajo y en horario laboral, no es algo que per se desconozca derechos fundamentales del accionante, pues ello aparece razonable dentro de una organización privada que requiere de un mínimo de disciplina, tal como se dispone en un reglamento que fue aprobado por el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social.

En esas condiciones, expresa el ad quem , no era posible, como se hizo en primera instancia, inaplicar el reglamento de trabajo. No toda sanción puede tenerse como violatoria del debido proceso, lo cual sólo se produce cuando para imponerla se actúe con privación o limitación del derecho de defensa.

Establecido que, la conducta está prevista como falta en el reglamento, que el trabajador incurrió en ella, que la sanción también está prevista en el reglamento y que para imponerla se garantizó el derecho de defensa, no puede pretenderse que la actuación del empleador haya significado una violación del debido proceso.

Tampoco es violatoria del debido proceso la ausencia de recursos frente a determinadas actuaciones administrativas de orden particular. 3.3. Finalmente, para el juzgado, el accionante tiene otra vía de defensa judicial, sin que se aprecie una afectación del mínimo vital que haga procedente la tutela como mecanismo transitorio.

III. CONSIDERACIONES 1. Competencia Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Asuntos a tratar Con base en el recuento de antecedentes, encuentra la Sala que en la presente oportunidad se ha planteado un problema que gira, esencialmente, en torno al derecho de asociación sindical y su eventual afectación atribuible a la decisión del empleador de sancionar disciplinariamente a un trabajador sindicalizado por leer y hacer circular un volante de la organización sindical en el lugar de trabajo y en horario laboral.

A efecto de abordar el problema jurídico que se desprende de los anteriores hechos, la Sala hará un breve recuento de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de asociación sindical, las circunstancias que pueden tenerse como denotativas de su afectación y los problemas probatorios asociados a ello. En ese contexto, se referirá también la Sala al Reglamento Interno de Trabajo y a las condiciones de su aplicación. De manera previa se hará un análisis sobre el carácter subsidiario de la acción de tutela y su procedencia para la garantía del derecho de asociación sindical.

Aunque el accionante presenta como vulnerados sus derechos al debido proceso y al mínimo vital, encuentra la Corte que, en principio, dicha afectación sería susceptible de ventilarse ante a justicia ordinaria laboral, y, como se vera en el apartado sobre procedibilidad de la acción de tutela, su consideración en este proceso, sólo se hará en la medida en que tenga conexidad con el derecho de asociación sindical.

3. Procedencia de la acción de tutela La entidad accionada, en postura avalada por el juez de segunda instancia, estima que en este caso, dado el carácter subsidiario de la acción de tutela, el amparo solicitado resulta improcedente, por cuanto existen vías alternativas de defensa judicial y no se ha establecido la presencia de un perjuicio irremediable que haga lugar a la tutela como mecanismo transitorio. Pasa la Sala a estudiar esas cuestiones.

En situaciones como la que ahora es objeto de consideración, la jurisprudencia constitucional ha señalado que es preciso distinguir entre, por un lado, la posible afectación de los derechos al trabajo y al debido proceso de los trabajadores individualmente considerados, y, por otro, la violación del derecho de asociación sindical que afectaría tanto a los trabajadores como a la asociación sindical de la que hacen parte.

En el primer caso, la jurisprudencia ha sido reiterada respecto a que, como regla general, las controversias que surjan en torno al contrato individual de trabajo debe plantearse ante la justicia ordinaria laboral, sin que, salvo que se acrediten

circunstancias excepcionales, quepa tramitarlas por la vía sumaria y subsidiaria de la acción de tutela.

De este modo, es ante la justicia ordinaria laboral que deben plantearse las controversias individuales que surjan en torno a la aplicación del reglamento interno de trabajo o la violación del debido proceso en la imposición de sanciones disciplinarias.

No obstante lo anterior, la Corte también ha indicado que, tratándose del derecho de asociación sindical, con frecuencia, los procesos laborales ordinarios, que versan sobre las pretensiones individuales de los trabajadores, no permiten adelantar un análisis que, a partir de una apreciación de conjunto, conduzca a establecer si ha habido una afectación de la libertad sindical.

[1] En esta materia, la Corte ha precisado que si bien es cierto que, para hacer frente a conductas del empleador que puedan tenerse como violatorias de los derechos a la asociación sindical y a la negociación colectiva, se han establecido específicas vías procesales, "… como son los de acudir a la intervención de las autoridades administrativas del trabajo para que en ejercicio de sus funciones policivas remedien las aludidas violaciones, o a la vía penal, con fundamento en los arts. 354 del C.S.T. (subrogado por el art. 39 de la Ley 50 de 1990) y 292 del Código Penal y, que por lo tanto, no es procedente la acción de tutela" [2] , debe tenerse en cuenta que "… el medio idóneo, en primer término debe ser judicial y, en segundo lugar, eficaz según la valoración que en concreto haga el juez de tutela para amparar el derecho fundamental amenazado o violado." [3] Observa la Sala que aunque la controversia constitucional que se ha presentado en la tutela objeto de revisión versa sobre la situación de un solo trabajador, cuyos derechos habrían sido afectados por una irregular aplicación del reglamento de trabajo, como consecuencia de la cual se le impuso una sanción disciplinaria que estima injusta, situación que ciertamente cabría ventilar ante la justicia ordinaria laboral, también se ha planteado la afectación del derecho de asociación sindical, en condiciones que, de llegar a establecerse, mostrarían una sutil actuación del empleador que, de manera deliberada o inconsciente, se constituye en un instrumento de presión que afecta a una naciente organización sindical, razón por la cual en el presente caso la acción de tutela es procedente para la protección del derecho de asociación sindical, y la Sala habrá de proseguir con el examen de fondo de la solicitud en orden a establecer si se ha producido una vulneración del mismo que requiera la protección del juez constitucional.

4. Derecho de asociación sindical 4.1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho de asociación sindical, garantizado en el artículo 39 de la Constitución Política, presenta una dimensión individual [4] , que se traduce en la posibilidad que tienen los trabajadores de organizar sindicatos y de ingresar, permanecer o retirarse de la organización sindical [5] ;

una dimensión colectiva , vinculada a la idea básica de la libertad sindical y conforme a la cual se garantiza tanto la autonomía para la conformación de las organizaciones sindicales, con sujeción al orden legal y a los principios democráticos, y al margen de toda intervención del Estado [6] , como la capacidad que tienen estas organizaciones para promover no sólo los intereses laborales de sus afiliados, sino también su visión de la política general en temas que afectan o convocan a los trabajadores [7] , y una dimensión instrumental , en la medida que la asociación sindical se crea "… sobre la base de un vínculo jurídico, necesario para la consecución de unos fines que las personas van a desarrollar en el ámbito de la formación social" [8] , en especial, la negociación y suscripción de una convención colectiva, con la salvedad que en nuestro ordenamiento se predica de los sindicatos de empleados públicos.

[9] 4.2. Ha dicho la Corte que esas dimensiones del derecho de asociación sindical comportan una protección especial al derecho de los trabajadores para actuar colectiva y organizadamente en defensa de sus intereses frente al empleador, así como una protección a las organizaciones sindicales a fin de permitirles cumplir de manera efectiva con sus cometidos de representación y promoción de los intereses de los trabajadores.

[10] Para la Corte, ello impone, por un lado, una conducta positiva, conforme a la cual empleador y sindicato deben desarrollar una relación de interlocución [11] , y, por otro, la ausencia en el empleador de acciones u omisiones que puedan tenerse como persecución sindical, bien sea porque afecten o limiten a los trabajadores individualmente considerados en su decisión de asociarse, permanecer o retirarse de un sindicato, o a la organización sindical en su conjunto, minando su capacidad de representación y de acción o debilitando su estructura.

[12] 4.3. La Corte ha señalado que para la evaluación constitucional de las conductas de los empleadores que sean violatorias del derecho de asociación sindical cabe remitirse a los criterios que sobre el particular se han fijado en la ley [13] y en los tratados internacionales. Ha dicho la Corporación que, en ese contexto, resultan contrarias al derecho de asociación sindical las conductas del empleador que desconozcan el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos, o afiliarse a éstos; o que promuevan su desafiliación, o entorpezcan o impidan el cumplimiento de las gestiones propias de los representantes sindicales, o de las actividades que competen al sindicato, o que adopten medidas represivas contra los trabajadores sindicalizados o que pretendan afiliarse al sindicato en razón de dicha condición. También se afecta ese derecho cuando se desconoce u obstaculiza por el empleador el ejercicio del derecho a la negociación colectiva o del derecho de huelga, en los casos en que ésta es permitida.

4.4. Resulta particularmente relevante para este caso el hecho de que la jurisprudencia ha puntualizado que las facultades que, de conformidad con la ley, tiene el empleador en relación con sus trabajadores no pueden ser utilizadas como instrumento de persecución sindical y que para que eso ocurra basta con que conductas del empleador, en principio lícitas, como dar por terminados de manera unilateral los contratos de trabajo de algunos empleados, o aplicar los correctivos disciplinarios que sean del caso de acuerdo con el reglamento, se conviertan en instrumentos de presión sobre la organización sindical, que incidan, por ejemplo, en la reducción de sus afiliados, o en un clima de aprehensión para potenciales integrantes, o en la inhibición de actividades propias de la organización de los trabajadores. La Corte ha dicho que, incluso, la medida que afecte a un sólo trabajador puede resultar relevante desde la perspectiva de la afectación del derecho de asociación sindical, para lo cual habrá de tenerse en cuenta el papel que esa persona cumple en la organización sindical, o en las actividades de la misma, o el momento en el que se adopta la medida y que pueda dar lugar a que ésta se reciba como una retaliación. Así, por ejemplo, en Auto 044 de 2002, la Corte señaló que “[n]o se descarta, (…) la posibilidad de concluir que existe persecución sindical y violación del derecho correspondiente cuando sólo se despide a un trabajador sindicalizado, en una única oportunidad, pero se demuestra que dicho trabajador era de gran importancia para la organización sindical por ser un dirigente o, sin serlo formalmente, ejercer funciones de liderazgo en una negociación colectiva o una huelga.” [14] En estos casos, la Corte ha puesto de presente que debe tenerse en cuenta el impacto que se causa entre los trabajadores por la adopción de medidas que afectan negativamente a trabajadores que sólo tienen por característica común su pertenencia al sindicato.

[15] Así, la aplicación rigurosa del reglamento, la apertura de procesos disciplinarios y la imposición de las correspondientes sanciones, cuando afecta de manera especial a trabajadores sindicalizados y, con mayor razón, cuando la actividad del empleado que da lugar a la imposición de una sanción puede vincularse, de alguna manera, al ejercicio por el afectado de labores propias de la organización sindical, puede traducirse en un desestímulo grave para la actividad sindical, en cuanto que directa o subliminalmente conduce a los trabajadores a escoger entre el ejerció de la actividad sindical, afrontando las medidas que se perciben como retaliatorias, o abstenerse de intervenir en dicha actividad, para gozar de una relación laboral sin sobresaltos. De esta manera, en determinados escenarios, cierto tipo de conductas del empleador, en principio, se repite, lícitas, puede ser percibido por los empleados, sindicalizados o no, como una manifestación retaliatoria contra el sindicato, en razón de sus actividades de confrontación con la empresa, y tener, en todo caso, un efecto intimidatorio, si se interpreta por ellos que la pertenencia al sindicato o la participación en las actividades promovidas por éste ha sido un factor determinante de la conducta de la empresa.

No quiere decir la Sala que el sólo ejercicio por el empleador de las facultades que le reconoce la ley en orden a preservar los cometidos propios de la empresa, cuando recae sobre personas sindicalizadas, deba tenerse como una manifestación de persecución, a partir, únicamente, de la percepción subjetiva que al respecto tengan los trabajadores.

Tampoco lo expresado quiere decir que el hecho de pertenecer a un sindicato o de estar amparado por un fuero, haga inmunes a los trabajadores frente a las disposiciones que lícitamente decida adoptar el empleador en el curso normal de su actividad.

Pero si implica que la conducta del empleador tiene repercusiones constitucionales cuando la percepción de los trabajadores sobre su carácter antisindical, tiene base objetiva, a partir de la cual pueda concluirse, razonadamente, la existencia de una afectación de la libertad sindical.

A este respecto, y a propósito de la facultad legal que tiene el empleador para dar por terminados unilateralmente los contratos de trabajo, la Corte, en criterio que también resulta aplicable en el ámbito de la potestad disciplinaria que se le reconoce al empleador, ha puntualizado que, en todo caso, debe tenerse en cuenta que la actuación del empleador que tenga soporte legal, así afecte a trabajadores sindicalizados, no puede considerarse per se como una conducta antisindical, sino que para ello es necesario mostrar que esa actuación afecta el derecho de asociación sindical y, además, que no le era lícito al empleador adoptarla [16] .

En este punto es preciso especificar los alcances de los antecedentes jurisprudenciales, puesto que, tratándose de la facultad para dar por terminado sin justa causa el contrato de trabajo, la Corte ha señalado entre las hipótesis de ilicitud en la terminación unilateral y sin justa causa de los contratos de trabajo, se encuentra aquella en la cual tal posibilidad legal se utiliza como instrumento de persecución sindical. La jurisprudencia constitucional ha sido reiterada en señalar que en tales eventos se presenta una situación que afecta el derecho constitucional de asociación sindical, para cuya protección es posible acudir a la acción de tutela. Pero, del mismo modo, se ha precisado por la jurisprudencia que ello exige una actividad probatoria cuidadosa, como quiera que a una conducta admitida por la ley, se pretende atribuirle una consecuencia que no se deriva de la conducta per se , sino de un elemento adicional, que debe ser acreditado, cual es la efectiva afectación del derecho de asociación sindical y el ánimo de persecución en la conducta del empleador. No quiere ello decir que para que proceda el amparo constitucional se exija probar un elemento subjetivo, sino que el juez de tutela debe ponderar las circunstancias del caso concreto en orden a establecer si la conducta es merecedora de reproche constitucional.

En materia disciplinaria, el escenario es distinto, puesto que no hay allí un espacio de discrecionalidad para el empleador, en la medida en que toda sanción disciplinaria debe corresponder a una conducta, prevista como falta en el contrato o el reglamento, cuya realización se haya acreditado en un trámite adelantado con la plena garantía del debido proceso.

Cabría señalar, entonces que, cumplidas las anteriores condiciones, habría que descartar, de entrada, la presencia de un ánimo de persecución sindical y que correspondería a los trabajadores la carga de acreditar que, no obstante que se está ante una facultad legal del empleador, ha existido un ejercicio desviado de la misma, para, bajo la apariencia de licitud, desplegar, en realidad, un designio antisindical. Ello podría ocurrir cuando, por ejemplo, pese a que se impone una sanción ajustada a la ley y al reglamento a algunos trabajadores sindicalizados, en idénticas circunstancias, no se hace lo propio con trabajadores no sindicalizados, o se trata a estos últimos con menor severidad.

También es posible desvirtuar la licitud de la actuación disciplinaria del empleador, cuando se muestre que aunque ella se pretende amparada en disposiciones legales, reglamentarias y contractuales, eso no es así, en razón a la manifiesta oposición a criterios de razonabilidad y proporcionalidad en la interpretación y la aplicación de las mismas.

En este último escenario habría un nuevo desplazamiento de la carga de la prueba, por cuanto, frente a una pretensión que se sustenta prima facie en la irracionalidad o la falta de proporción de la medida disciplinaria impuesta, el empleador

tendría que acreditar que su conducta tiene una justificación adecuada. Ello podría ocurrir, por ejemplo, cuando se muestre que una sanción que, en general, aparezca como desproporcionada teniendo en cuenta la naturaleza y las circunstancias de la conducta, en el caso concreto, se haya aplicado a un comportamiento que reviste particular gravedad debido al especial deber de diligencia y cuidado que le resultaba exigible al empleado sancionado. Así, frente a la pretensión de que la sanción, por lo desproporcionada, debe tenerse como expresión de un designio persecutorio, el empleador podría mostrar que la desproporción es sólo aparente, puesto que la sanción aplicada resulta plenamente justificada por las circunstancias del caso concreto.

De este modo, en cada caso concreto, frente a actuaciones que el empleador adelante en desarrollo de una facultad legal, la pretensión de que detrás de las mismas se esconde en realidad un propósito de persecución sindical, debe apoyarse en un conjunto de elementos probatorios orientados a establecer ese ánimo de persecución. Ha puntualizado la Corte que esa exigencia no resulta desproporcionada, por cuanto no se trata de probar un estado subjetivo -el ánimo con el que procede el empleador-, sino un conjunto de condiciones objetivas a partir de las cuales pueda concluirse que la conducta del empleador obedece, en realidad, a un designio antisindical que tiene la capacidad de afectar el derecho de asociación sindical, bien sea por el impacto sobre los trabajadores o por su efecto en las actividades mismas de las organización sindical, en la medida en que se muestre, por ejemplo, que tiene alcance retaliatorio, o que se orienta a desincentivar la afiliación, o que recae en trabajadores que solo tienen en común el hecho de pertenecer al sindicato, o que afecta la estructura misma del sindicato, o porque se dirigen contra trabajadores que desarrollaban una particular labor de liderazgo en las actividades sindicales, etc.

Sobre este particular, la Corte, en la Sentencia T-1328 de 2001 se refirió a un conjunto de factores que es preciso ponderar en orden a establecer si se está ante una conducta que tenga un alcance de persecución sindical. Así, entre tales factores está el número de trabajadores sindicalizados afectados; el papel que cumplen en la organización sindical, sea que se trate de meros afiliados, o activistas, o directivos, la frecuencia con que el empleador acude a la medida de que se trate; la oportunidad en la que el empleador decide hacer uso de sus facultades; el grado de impacto que la medida tenga o pueda tener sobre los trabajadores, al promover la desafiliación, desestimular el ingreso a la organización sindical o inhibirla en el desarrollo de sus funciones, y, finalmente, el animus con el que ha procedido el empleador.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia también ha señalado que uno de los problemas que debe afrontarse para la protección del derecho de asociación sindical, es que puede resultar muy difícil acreditar la existencia de conductas de persecución por parte del empleador, porque, precisamente, el éxito de una eventual maniobra contra la libertad sindical estaría en que el empleador no dejase traslucir su ánimo persecutorio o retaliatorio.

En esta materia la Corte ha puntualizado que, en general, cuando se trata del ejercicio por el empleador de facultades que le confiere al ley, en principio, las mismas deben tenerse como lícitas, sin que, per se , a partir de la sola afirmación que al respecto hagan los trabajadores, puedan ser consideradas como actos de persecución sindical. Sin embargo, ha señalado la Corporación que si se establece que, en el caso concreto, la actividad del empleador se desenvuelve en unas condiciones que razonadamente permitan suponer la existencia de un propósito de persecución sindical, cabe aplicar una regla de origen constitucional que invierte la carga de la prueba, puesto que, a partir de esos elementos, correspondería al empleador establecer la licitud de su conducta. Así, la Corte ha dicho que, frente al ejercicio de facultades legales por el empleador, es necesario acreditar la existencia de unas condiciones distintas de aquellas que le brindan soporte legal a la conducta del empleador, a partir de las cuales pueda concluirse que dicha conducta tiene una connotación de persecución sindical. Establecidas esas consideraciones sería factible que, para establecer el carácter antisindical de la conducta del empleador se acuda a una inversión de la carga de la prueba. Ha enfatizado la Corte que para activar esa regla de excepción de origen constitucional, se requiere de una base fáctica mínima, de manera que "… si se aportan elementos de convicción que para un observador desprevenido planteen una duda razonable en torno al ánimo persecutorio del

empleador, correspondería a éste desvirtuar tal ánimo mediante la acreditación, así sea sumaria, de una razón distinta para su conducta.” Reitera la Sala que el anterior desarrollo jurisprudencial se ha hecho, fundamentalmente, alrededor de la facultad del empleador de terminación unilateral y sin justa causa del contrato de trabajo, razón por la cual su aplicación al ámbito disciplinario exige introducir ciertos matices.

La principal especificidad que se presenta en el ámbito disciplinario, es la de que aquí el empleador no actúa en desarrollo de una facultad discrecional, sino que su conducta está predeterminada por el hecho de que el trabajador ha incurrido en un comportamiento previsto como falta en las normas que rigen la relación de trabajo y por virtud del cual se le ha impuesto una sanción contemplada en las mismas normas y con respeto de los procedimientos establecidos en ellas.

Como se ha dicho, en tal escenario, en principio, se descarta que la actuación del empleador pueda tenerse como la ejecución de un designio de persecución sindical.

Sin embargo, retomando la línea que ha trazado la jurisprudencia, los trabajadores afectados o su organización sindical, si pueden mostrar que bajo esa apariencia de regularidad en la aplicación de las disposiciones disciplinarias, se esconde un propósito de persecución, si acreditan sumariamente la existencia de condiciones que para un observador desprevenido planteen una duda razonable al respecto, caso en el cual correspondería al empleador acreditar que el ejercicio de la potestad disciplinaria fue ajeno a tal propósito persecutorio.

5. El reglamento interno de trabajo En la Sentencia C-934 de 2004 la Corte Constitucional se pronunció sobre el reglamento interno de trabajo en el contexto de un análisis de la subordinación como elemento esencial del contrato de trabajo.

Después de hacer alusión al contexto del trabajo en la Constitución de 1991, la Corte puntualizó que, si bien uno de los elementos esenciales para la existencia del contrato de trabajo es la subordinación, la cual “… se ha entendido como la aptitud que tiene el empleador para impartirle órdenes al trabajador y exigirle su cumplimiento, para dirigir su actividad laboral e imponerle los reglamentos internos de trabajo a los cuales debe someterse, todo dirigido a lograr que la empresa marche según los fines y objetivos que se ha trazado …”, no puede perderse de vista que las personas que laboran en una empresa determinada “… tienen ciertos derechos y prerrogativas que guían la actividad laboral, los cuales deben ser respetados por los empleadores y no pueden ser desconocidos por éstos so pretexto de la facultad de subordinación que les ha sido concedida.” Destacó la Corte que dentro del elemento subordinación se encuentran el poder de dirección en la actividad laboral y la potestad disciplinaria que el empleador ejerce sobre sus trabajadores para mantener el orden en su empresa, pero advirtió que esa facultad se predica solamente respecto de la actividad laboral y que, aún en ese ámbito, la subordinación no puede ni debe ser considerada como un poder absoluto y arbitrario del empleador frente a los trabajadores.

En efecto, dijo la Corte, la subordinación no es sinónimo de terca obediencia o de esclavitud [17] toda vez que el trabajador es una persona capaz de discernir, de razonar, y como tal no está obligado a cumplir órdenes que atenten contra su dignidad, su integridad o que lo induzcan a cometer hechos punibles. El propio legislador precisó que la facultad que se desprende del elemento subordinación para el empleador no puede afectar el honor, la dignidad ni los derechos de los trabajadores y menos puede desconocer lo dispuesto en tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen a Colombia.

[18] Una de las expresiones de la subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador es la facultad de éste de imponer un reglamento interno que contenga las normas no sólo de comportamiento dentro de la empresa, sino las disposiciones reguladoras de la actuación de ambas partes de la relación laboral. Dicho reglamento ha sido definido

como “el conjunto de normas que determinan las condiciones a que deben sujetarse el patrono y sus trabajadores en la prestación del servicio” [19] y sobre el particular la Corte Suprema de Justicia sostuvo [20] :

“El Reglamento de Trabajo es un conjunto normativo, impersonal y estable, objetivo e interno, que tiene por fin procurar el orden y la paz, la seguridad y la solidaridad, como factores indispensables a la actividad laboral y a la dignidad humana, en el proceso económico de una empresa que, al igual que otras formas del derecho de propiedad privada, debe cumplir una función social según exigencia de la misma Constitución Nacional.

Por su ámbito de validez, el Reglamento es una norma particular y circunscrita que no puede contrariar los preceptos generales de la ley configurantes del Derecho Individual y Colectivo del Trabajo”.

En este contexto, considera la Sala que, desde la perspectiva constitucional puede señalarse que el reglamento interno de trabajo no puede tener, en si mismo, cláusulas lesivas de la dignidad de los trabajadores y que sus previsiones deben interpretarse de una manera sistemática, que concilie el objetivo de preservar las condiciones que permitan el normal desenvolvimiento de la empresa, con el respeto de valores superiores del ordenamiento que giran en torno a la idea de un trabajo en condiciones de dignidad y justicia.

Por otra parte, es claro que para la aplicación de las sanciones previstas en los reglamentos de trabajo es preciso respetar el debido proceso, lo cual implica no sólo ajustarse a los procedimientos que se hayan contemplado para el efecto, sino que, además, exige una determinación clara y precisa de las conductas susceptibles de ser sancionadas, al punto que se desconoce el principio de legalidad de las infracciones y de las penas, que hace parte de la garantía del debido proceso establecida en el artículo 29 de la Constitución, cuando en los reglamentos se incluyen como punibles conductas altamente indeterminadas y no se prevén mecanismos que permitan a sus destinatarios conocer de antemano el alcance de esas conductas que se consideran transgresoras del reglamento y constitutivas de falta disciplinaria.

Cuando la aplicación del reglamento de trabajo no responda a los anteriores criterios, la misma puede dar lugar a una afectación de derechos fundamentales susceptible de ser enfrentada por la vía de la acción de tutela cuando se presenten los requisitos para la procedencia de este instrumento constitucional de garantía de los derechos fundamentales.

6. Análisis del caso concreto 6.1. En la presente oportunidad, al accionante se le impuso, de conformidad con el reglamento interno de trabajo, una sanción disciplinaria consistente en cinco días de suspensión sin derecho a salario, debido a que, en el lugar de trabajo, y dentro de la jornada laboral, leyó un volante del sindicato y se lo pasó a una compañera de trabajo.

Para el empleador esa conducta es contraria a dos previsiones del Reglamento Interno de Trabajo, conforme a las cuales está prohibido a los trabajadores “… suspender labores para tratar asuntos ajenos al trabajo, perder tiempo o conversar frecuentemente en horas de trabajo …” [21] , así como “distribuir periódicos, hojas, volantes, circulares, o exhibir afiches o carteleras no ordenadas o autorizadas por la empresa dentro de las instalaciones.” [22] La sanción se impuso al amparo del artículo 78, numeral 4º del reglamento interno de trabajo, conforme al cual , la violación leve por parte del trabajador de las obligaciones contenidas en el reglamento implica, por primera vez, la suspensión en el trabajo hasta por ocho días.

6.2. Para la Corte, a partir de los elementos que obran en el expediente, es posible concluir, prima facie , que se está ante la aplicación de unas normas reglamentarias de una manera tal que puede considerarse lesiva de derechos fundamentales de los trabajadores, en particular del derecho de asociación sindical, por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, es preciso referirse a la indeterminación de algunas normas disciplinarias y la ausencia de una previsión orientada a permitir una fijación objetiva de su sentido; luego, también es necesario tener en cuenta la desproporción en

el régimen de sanciones y, finalmente, debe aludir la Sala a la contradicción que algunas disposiciones reglamentarias pueden presentar con elementos definitorios de la libertad sindical.

6.2.1. Considera la Corte que, en este caso, lo que llama la atención del juez constitucional, más allá de la presencia de elementos que se orientarían a mostrar un cuadro ordinario de persecución sindical, es la existencia de un reglamento, cuyo texto, y, más específicamente, su aplicación al caso concreto, con una muy particular interpretación, permiten que se convierta en un instrumento de limitación de los derechos de los trabajadores, que puede tener significación sobre la libertad sindical.

En ese contexto, puede señalarse que en esta ocasión no existe controversia sobre los hechos que le fueron planteados al juez de tutela, sino una diferencia abismal en la lectura que de los mismos hacen las partes.

Así, mientras que para el empleador, a partir de los hechos acreditados en el expediente, resultaba apenas natural la aplicación de una sanción, que no fue más grave en atención a la antigüedad del trabajador y al hecho de que no registra antecedentes similares, para el trabajador se trató de una conducta que no puede tenerse como trasgresora del reglamento y por la cual se le impuso una sanción que, de cualquier forma, estima desproporcionada, porque afecta su mínimo vital, sin que la presunta falta, aún en el evento de considerarse tal, justifique la naturaleza de la medida.

El empleador dice haber obrado con estricta sujeción al reglamento y es eso, precisamente, lo que justifica la intervención del juez constitucional, porque si ello es así, estaríamos frente a un reglamento de trabajo que, no obstante haber sido aprobado por las autoridades del trabajo competentes, contiene elementos claramente lesivos de los derechos de los trabajadores y puede afectar como, en este caso, el derecho de asociación sindical.

Para la Corte es claro que el reglamento admite una lectura distinta de la que se hizo por la empresa y que ella misma evidencia en sus intervenciones en este proceso.

6.2.1.1. Así, por ejemplo, de acuerdo con el numeral 5º del artículo 76 del Reglamento Interno de Trabajo, está prohibido a los trabajadores "… suspender labores para tratar asuntos ajenos al trabajo, perder tiempo o conversar frecuentemente en horas de trabajo …" . A la luz de ese texto, resultaría evidente que, como se afirma por la empresa en su escrito de impugnación de la decisión de primera instancia, si los trabajadores, en cualquier momento, suspenden o cesan sus actividades laborales dentro de su turno de trabajo, para dedicarse a la libre expresión y a la difusión de las opiniones del sindicato al que pertenecen, se generaría un caos en la empresa, que afectaría su cometido propio e incluso los derechos de las personas ajenas a la actividad sindical.

No obstante lo anterior, para la Corte también resulta evidente, que la situación descrita por la empresa incorpora algunos elementos valorativos que no se tuvieron en cuenta en el momento de imponer la sanción al accionante. Así, en primer lugar, hay una dimensión temporal que resulta relevante y que tiene varias manifestaciones puesto que tiene que ver con la frecuencia, la duración y la oportunidad de las actividades, circunstancia que está expresamente prevista en la norma cuando alude, por ejemplo, al hecho de "conversar frecuentemente" . Es evidente, en este último caso, que no está proscrita toda forma de comunicación entre los trabajadores durante los turnos de trabajo, sino que para que haya una infracción del reglamento, se requiere que ésta sea frecuente, de manera que se afecte la adecuada marcha de las actividades empresariales. En segundo lugar, como se deprende de lo expresado, también es necesario valorar el impacto de la conducta sobre la actividad que debe desarrollar el empleado. Dos trabajadores que, sin suspender la labor que les ha sido encomendada, intercambian, de manera habitual comentarios ligeros, que no afectan el desempeño de su actividad, no se encontrarían en la hipótesis de la norma, pese a que, de acuerdo con su tenor literal, la falta se configura por el sólo hecho de conversar frecuentemente en horas de trabajo.

La propia empresa pone el asunto en su contexto adecuado, cuando, para justificar su conducta alude a los elementos valorativos que no empleó en el momento de imponer la sanción.

En efecto lo único que está acreditado en el proceso, lo único que el trabajador admitió y el fundamento único de la sanción, fue el hecho de haber leído un volante del sindicato y haberlo pasado a una compañera que se negó a recibirlo. No se hizo valoración alguna sobre el tiempo que le tomó al trabajador leer el volante, tampoco se estableció que se tratase de una conducta recurrente, ni se mencionó siquiera que con ella se hubiese perturbado la ejecución de las labores encomendadas al trabajador. El énfasis recayó, por el contrario, en el simple hecho de haber leído e intentado distribuir, un volante no autorizado por la empresa.

También resulta problemática para la Sala la ausencia en el reglamento de una instancia que permita avanzar en un adecuado entendimiento de los aspectos que puedan resultar ambiguos o indeterminados en sus disposiciones. Así por ejemplo, la prohibición de perder tiempo o de hacer llamadas telefónicas no autorizadas, según el contexto de la función y el nivel del empleado pueden dar lugar a muy distintas interpretaciones.

Para ello resultaría útil la pedagogía de la amonestación, que no está prevista en el reglamento de la empresa para este tipo de conductas, puesto que la potestad disciplinaria, aunque prerrogativa del empleador, implica también un espacio de dialogo que permita, frente a cláusulas abiertas e indeterminadas, decantar unos contenidos en torno a los cuales, tanto empleador como empleados, coincidan en que traspasan el límite entre lo que está permitido o resulta admisible y aquello que se considera falta disciplinaria.

La aplicación literal del Reglamento Interno de Trabajo, si sus disposiciones no se matizan con una adecuada interpretación, puede conducir a situaciones claramente desproporcionadas. Así por ejemplo, de acuerdo con el numeral 1º del artículo 78 del reglamento, el retardo de 15 minutos en la hora de entrada, implica, por primera vez, un llamado de atención por escrito; por la segunda vez, suspensión por un día; por la tercera vez, suspensión hasta por tres días y por cuarta vez suspensión en el trabajo hasta por ocho días. Por su parte, de acuerdo con el numeral 4º del mismo artículo, la violación leve por parte del trabajador de las obligaciones contenidas en el reglamento implica, por primera vez, la suspensión en el trabajo hasta por ocho días. De este modo, quien, por una vez, llegue quince minutos tarde al trabajo, sólo recibirá, de acuerdo con el reglamento, una amonestación por escrito, pero quien, como aconteció en este caso, destine un minuto a leer un volante del sindicato y se lo pase a una compañera de trabajo, se verá sujeto, sin advertencia previa, a una sanción, de ejecución inmediata, de suspensión de seis días, sin pago de salario.

Así no esté prevista la amonestación, es claro que la misma es parte del régimen disciplinario propio de una relación laboral y que su ejercicio ayuda a construir un sistema de precedentes sobre el alcance de normas hasta cierto punto indeterminadas. Así, por ejemplo, la amonestación por repartir volantes marca el entendimiento del patrono sobre el alcance de la prohibición contenida en el reglamento, puede dar lugar a objeción del trabajador, y, eventualmente, de la organización sindical, y permite establecer qué se considera sancionable y qué no. Esto es, por la vía de la amonestación, el empleador puede fijar, en los casos concretos, el alcance de una norma, hasta cierto punto abierta e indeterminada, de tal manera que, hacia el futuro, no cabría argumentar la indeterminación de la norma para eludir una sanción.

De este modo, si se trata de una labor que no puede interrumpirse, el leer una página puede constituir una infracción del reglamento, lo que no ocurre, por ejemplo, en empleos que no exigen una atención continua, eventos en los cuales el alcance de la norma debe fijarse con base en parámetros distintos, como podría ser, la duración de la actividad o su carácter repetitivo. Así, es distinta la situación del trabajador que no tiene acceso permanente al teléfono de la del que si lo tiene. En este ultimo caso, la llamada de un minuto para concertar una cita con el profesor del hijo en el colegio, no puede, razonablemente entenderse como infracción del reglamento. Pero si podría serlo la reiteración de llamadas breves con distintos motivos, que claramente distrae la atención del trabajo, o una sola llamada de larga duración. A través de la amonestación, el empleador podría transmitir, de manera clara y sin medidas desproporcionadas, cual es su entendimiento del reglamento en cada caso, de tal manera que la reiteración de las conductas censuradas pueda, en el futuro, ser objeto de sanciones más gravosas.

Partir de una causal abierta e indeterminada para aplicar, sin advertencia previa, una sanción, resulta desproporcionado y en el contexto del tiempo subsiguiente a la creación de un sindicato, la sanción a un miembro de la junta directiva sindical, por hacer circular un volante, con contenido propio de la organización a la que pertenece, sin más justificación que la alusión a las prohibiciones reglamentarias de "… suspender labores para tratar asuntos ajenos al trabajo, perder tiempo o conversar frecuentemente en horas de trabajo …" , y de "distribuir periódicos, hojas, volantes, circulares, o exhibir afiches o carteleras no ordenadas o autorizadas por la empresa dentro de las instalaciones", se tiene como conducta antisindical, salvo que el empleador acreditase lo razonable y proporcionado de la sanción, lo que no ocurrió en este caso, por cuanto se limitó a señalar la conducta como contraria al reglamento, sin especificación alguna en cuanto a su gravedad en el caso concreto o a la afectación funcional que se derivó de ella.

6.2.1.2. Por otra parte, como fundamento para la sanción también se acudió a lo dispuesto en el numeral 112 del artículo 76 del reglamento, conforme al cual está proscrito para los trabajadores "distribuir periódicos, hojas, volantes, circulares, o exhibir afiches o carteleras no ordenadas o autorizadas por la empresa dentro de las instalaciones." Debe tenerse en cuenta que el volante cuya lectura y circulación dio lugar a la sanción, había sido previamente retirado de una cartelera en la que había sido fijado, debido a que no había sido autorizado por la empresa y porque se había fijado en una cartelera destinada a divulgar información de la empresa.

Nada se dice sin embargo acerca de la manera como en la empresa se garantiza el derecho del sindicato a difundir entre los trabajadores y en la empresa sus opiniones, sus actividades o sus propuestas.

No se trata de exigir una libertad desordenada y caótica que vaya en detrimento de la empresa, pero si que, ante la advertencia de una necesidad y de un derecho de comunicación, se prevean las condiciones para hacerlo efectivo. Así, por ejemplo, podría advertirse por la empresa que no cabe distribuir información de sindicato durante los turnos de trabajo, pero que si es posible hacerlo en la hora y en el lugar de descanso, o, en general, de una manera que concilie la posibilidad de una difusión efectiva de las inquietudes del sindicato, con la no alteración de la actividad de la empresa. Ello implicaría contemplar un espacio para la difusión del sindicato, sin el previo control y eventual censura de la empresa.

6.2.2. Los anteriores problemas de interminación, ambigüedad o falta de proporción, serían susceptibles de subsanarse en la fase aplicativa, a través de una interpretación sujeta a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Sin embargo, cuando en la aplicación del reglamento se prescinde de esos criterios, se manifiestan en el caso concreto, los elementos lesivos que se acaban de enunciar.

La aplicación desproporcionada o no razonable del reglamento, la falta de análisis y de contextualización, en una oportunidad sensible desde la perspectiva del derecho de asociación sindical como suele ser la etapa fundacional, puede tenerse como sospechosa y activar una inversión de la carga de la prueba. Esto es, establecida, prima facie , la desproporción en la sanción impuesta, el empleador podría acreditar que, pese a esa apariencia inicial, su conducta obedeció a una aplicación razonable del régimen disciplinario, mostrando, por ejemplo, que el empleado interrumpió labores continuas y vitales en el proceso de la empresa.

Ciertamente cabría que, para establecer la existencia de un cuadro de persecución sindical en la empresa, se desplegase una más amplia actividad probatoria, orientada a obtener elementos de convicción, cuya ausencia, incluso, parece extraña en un proceso que versa sobre la afectación de la libertad sindical, como sería, por ejemplo, la declaración de las directivas sindicales y de otros integrantes de la organización de los trabajadores en torno a su percepción sobre la conducta del empleador y sobre si ven en ella un propósito de intimidación, de retaliación o de simple discriminación hacia la organización sindical y sus integrantes. Indagar sobre el historial de sanciones disciplinarias, para establecer si existe o no una correlación personal entre las sanciones y los integrantes del sindicato, y si la misma carece de

justificación objetiva; o una correlación temporal entre el incremento en la frecuencia o la intensad de las sanciones y el momento en el que surge el sindicato en la empresa, y, nuevamente, si ello obedece o no a circunstancia objetivas, como podría ser un indebido ejercicio de la actividad sindical que lesione el reglamento y los derechos de otros, o si, por el contrario, carece de una explicación de esa naturaleza.

Admite la Sala que, a partir de los elementos que obran en el expediente, no puede señalarse que se ha establecido un ánimo de persecución sindical en el empleador. Pero, al mismo tiempo, es claro que la conducta desplegada por éste, al imponer una sanción manifiestamente desproporcionada, a partir de una lectura literal y aislada de algunas disposiciones reglamentarias, a un trabajador que hace parte de la directiva de un sindicato recientemente creado en la empresa, por una conducta relacionada con las labores que le competen en la organización sindical, constituye un claro indicio que se constituye, mientras no sea desvirtuado, en un elemento objetivo de persecución sindical, que hace lugar al amparo constitucional.

De otra manera, las indeterminaciones del reglamento y la ambigüedad de algunas de sus disposiciones se convertirían en un instrumento a disposición del empleador que podría utilizar, a su arbitrio, para fines distintos del de preservar la disciplina en el lugar de trabajo.

En este caso, encuentra la Sala que: Existe una conducta claramente desproporcionada y una interpretación no razonable del reglamento, tanto por el alcance que se le dio a las cláusulas indeterminadas del reglamento interno de trabajo, como por la falta de valoración de los elementos fácticos que, en criterio del empleador, se subsumían en las previsiones disciplinarias del reglamento.

Esa interpretación, además, resulta lesiva de la garantía del derecho de asociación sindical, pues restringe, sin ofrecer alternativas, la posibilidad de difusión de la actividad sindical dentro de la empresa y la sujeta a una previa autorización del empleador.

En el caso concreto, esa interpretación rígida y extrema del reglamento sirvió de base para, en el periodo subsiguiente a la creación de un sindicato en la empresa, circunstancia que, como se ha dicho reviste particular sensibilidad desde la perspectiva de las relaciones entre el empleador y sus empleados, imponer una sanción a un trabajador que es miembro del sindicato y que, además, hace parte de su junta directiva, como secretario de prensa y propaganda.

La sanción se impuso en razón del ejercicio de una labor de divulgación de unas apreciaciones del sindicato sobre las condiciones de trabajo, la cual es propia de la actividad del empleado sancionado, dada su calidad como secretario de prensa y propaganda.

La sanción se impuso en relación con una conducta respecto de la cual no se ha acreditado que, por sus circunstancias, fuese particularmente lesiva de la organización empresarial Se han acreditado, así dos aspectos, primero el carácter desproporcionado de la interpretación reglamentaria, y, segundo, la potencial afectación de la libertad sindical que se deriva de un conjunto de consideraciones objetivas que permite razonablemente inferir que la conducta del empleado obedece a un designio antisindical.

El empleador, por su parte, ni en el proceso disciplinario previo a la imposición de la sanción, ni en su intervención ante el juez de primera instancia, ni, finalmente, luego, cuando, advertido de la lectura que su conducta podía producir en observadores independientes, justifica de manera especial la medida, para mostrar que, no obstante la apariencia inicial, ella responde, en realidad, a unas circunstancias que la sustraen de toda arbitrariedad.

En efecto, en todas las referidas instancias, el empleador se limita a señalar la existencia de la conducta, la previsión de la misma como falta en el reglamento y la observación del debido proceso para imponer la sanción.

Para la Corte, la manera como se desenvolvieron los hechos que dieron lugar a la solicitud de amparo constitucional, plantean una situación especial que permite introducir algunos matices a las reglas que de manera general rigen cuando se trata de establecer las circunstancias que denotan la existencia de persecución sindical.

En este caso, los hechos e, incluso, los mismos argumentos que el empleador esgrime en su defensa, denotan la existencia de un clima que puede tenerse como contrario a la libertad sindical.

Ciertamente no hay elementos que permitan afirmar la existencia de un ánimo persecutorio o que la conducta se tenga como retaliatoria. Pero el entendimiento del reglamento, su interpretación y la manera como se pretende defenderla si denotan una actitud que, objetivamente considerada, resulta contraria al derecho de asociación sindical, porque, sobre una conducta, en principio, carente de todo contenido trasgresor, se impuso una sanción desproporcionada que puede inhibir el ejercicio de actividades lícitas de los dirigentes sindicales, e interpretarse por los trabajadores en general, como denotativa de un ánimo de persecución sindical. Advierte la Corte que esta sentencia se pronuncia sobre la base de los elementos que obran en el expediente, tal como fueron presentados por las partes y en cuanto que no hayan sido objeto de controversia por ninguna de ellas. Esto es, esta providencia no comprende aspectos que no se hayan incorporado probatoriamente al proceso, como podrían ser modalidades de la conducta del empleado que no se describen, ni en el proceso disciplinario, ni en sede de tutela.

Así, la conducta atribuida es, simplemente, haber leído un volante y haberlo pasado a una compañera. No se dice cual es la extensión del volante, cuanto tiempo toma su lectura, cuanto tiempo efectivamente tomó el accionante para leerlo. Tampoco se establece que estuviese distribuyendo volantes, únicamente está acreditado que pasó a una compañera una hoja con información del sindicato. Leyó una hoja y la pasó a una compañera. A partir de estos hechos, se tiene que el volante era de una hoja, que su lectura no tomaría más de dos o tres minutos, que simplemente lo pasó a una compañera, sin abandonar su lugar de trabajo, que el contenido estaba relacionado con las actividades de divulgación propias de su condición como miembro de la junta del sindicato, razón por la cual la sanción impuesta resulta claramente desproporcionada.

A eso se suma la circunstancia de que los hechos ocurrieron a pocos meses de constituido el sindicato; que la sanción recayó sobre un dirigente de la organización sindical y que, no obstante que se expresa por el empleador, que el reglamento se aplica a todos por igual, la empresa no muestra ejemplos en los que para situaciones similares se hubiese aplicado el reglamento con el mismo rigor.

A partir de los anteriores elementos, encuentra la Sala que la conducta del empleador puede considerarse, objetivamente, como contraria al derecho de asociación sindical, razón por la cual en esta providencia habrá de revocarse la sentencia de segunda instancia y confirmarse la decisión del juez de primera instancia, en cuanto concedió el amparo solicitado.

IV. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, RESUELVE: Primero.- REVOCAR el fallo de 16 de abril de 2009 del Juzgado 8º Civil del Circuito de Medellín y, en su lugar, confirmar, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia de 6 de marzo de 2009 del Juzgado 23 Civil Municipal.

Segundo.- PREVENIR a CORPAUL para que cuando decida hacer uso legítimo de la potestad disciplinaria, interprete el Reglamento Interno de Trabajo de acuerdo con los principios de racionalidad y proporcionalidad y consultando las modalidades de la conducta en los casos concretos.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado Ponente MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General 1 Ver Sentencias T-436 de 2000 y T-678 de 2001.

[2] Sentencia SU-342 de 1995 [3] Ibid. [4] Sentencia T-1328 de 2001. [5] Hoy, en Colombia, un trabajador puede estar afiliado a mas de una organización sindical (Sentencias C-797, T-1756 y T-1758 de2000) [6] Sentencia T-441 de 1992 [7] Sentencia T-1328 de 2001 [8] Sentencias T-1328 de 2001 y T-441 de 1992.

[9] Cfr. Sentencia T-764 de 2005 [10] Idem [11] Ver Sentencia T-1328 de 2001 [12] Cfr. Sentencia T-764 de 2005 [13] El inciso 2, del numeral 2 del art. 354 del C.S.T., modificado por el art. 39 de la Ley 5a. de 1990, hace un listado de los actos que se consideran atentatorios contra el derecho de asociación sindical, por parte del empleador: a) Obstruir o dificultar la afiliación de su personal a una organización sindical de las protegidas por la ley, mediante dádivas o promesas, o condicionar a esa circunstancia la obtención o conservación del empleo o el reconocimiento de mejoras o beneficios; / b) Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de los trabajadores en razón de sus actividades encaminadas a la fundación de las organizaciones sindicales; / c) Negarse a negociar con las organizaciones sindicales que hubiere presentado sus peticiones de acuerdo con los procedimientos legales; / d) Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de su personal sindicalizado, con el objeto de impedir o difundir el ejercicio del derecho de asociación, y / e) Adoptar medidas de represión contra los trabajadores por haber acusado, testimoniado o intervenido en las investigaciones administrativas tendientes a comprobar la violación de esta norma.

[14] Auto 044 de 2002 [15] Ver Sentencia T-436 de 2000 [16] Sobre este particular, la Corte ha señalado, por ejemplo, que no obstante que la terminación de los contratos de trabajo de un numero de afiliados al sindicato de un entidad pública, ocurrida dentro de un proceso de reestructuración, puede tener una repercusión negativa sobre la organización sindical, no quiere ello decir que se haya presentado una violación del derecho de asociación sindical, por cuanto la decisión del empleador estaba amparada en un proceso de reestructuración en curso. Ver Sentencia T-077 de 2003.

[17] Cfr. Sentencia C-299 de 1998 [18] Cfr. Sentencia C-934 de 2004 [19] Artículo 104 del Código Sustantivo del Trabajo. [20] Sala de Casación Laboral. Sentencia del 11 de diciembre de 1980.

Radicación N° 6199. (M.P. César Ayerbe Chaux). [21] Reglamento Interno de Trabajo, artículo 76, numeral 5º. [22] Reglamento Interno de Trabajo, artículo 76 numeral 112

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 11 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.