



República de Colombia
Tribunal Superior de Bogotá
Sala Quinta de Decisión Laboral

LUCERO SANTAMARÍA GRIMALDO
Magistrada Ponente

REFERENCIA: PROCESO ESPECIAL DE FUERO SINDICAL
(PERMISO PARA DESPEDIR) – APELACIÓN
SENTENCIA.
RADICACIÓN: 11001 22 05 **004 2019 00643 02**
DEMANDANTE: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO
CARCELARIO – INPEC.
DEMANDADO: DIANA ELIZABETH SALINAS SIERRA.

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de mayo de dos mil veintidós (2022).

SENTENCIA

La Sala decide el grado jurisdiccional de consulta de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá D.C, el 15 de octubre de 2021.

I. ANTECEDENTES

INPEC, promovió demanda de fuero sindical contra Diana Elizabeth Salinas Sierra, para que mediante el trámite de un proceso especial de fuero sindical, el juez laboral proceda a levantar la garantía foral de la trabajadora, y autorice la terminación de su contrato de trabajo.

Como fundamento de sus pretensiones expuso que la demandada se encuentra vinculada en el cargo Dragoneante código 4114 grado 11, y ostenta la calidad de presidente de la Junta Nacional de la organización sindical Sindicato de Trabajadores Penitenciarios de Colombia - STPC, y Directora del Departamento de Dialogo Social de la organización sindical Confederación de la Unión Sindical Colombiana de Trabajo – USCTRAB – CUT.

Relató que con resolución no. 002112 del 3 de abril de 2019, emitida por el Director Regional Central Inpec, se falló proceso disciplinario contra la trabajadora demandada, en el que se declaró responsable a título de dolo por infringir el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, y el artículo 289 del Código Penal Colombiano – falsedad en documento

privado -. Agregó que la sanción correspondió a destitución e inhabilidad por el término de 10 años. La decisión fue recurrida, y confirmada a través de resolución 002887 del 12 de julio de 2019.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Mediante providencia de 5 de noviembre de 2019, se admitió la demanda, y se ordenó notificar a Diana Elizabeth Salinas, Sindicato de Trabajadores Penitenciarios de Colombia, y a la Organización Sindical Confederación de la Unión Sindical Colombiana de Trabajo. Luego, en proveído de 18 de mayo de 2021, fijó el 28 de mayo de 2021, para celebrar la audiencia establecida en el artículo 114 del Código de Procedimiento del Trabajo y de la Seguridad Social, empero, la diligencia se reprogramó para el 10 de junio de 2021, fecha en la que las llamadas a juicios procedieron a contestar la demanda en los siguientes términos.

La convocada Diana Elizabeth Salinas Sierra, al contestar la demanda se opuso a las pretensiones. Aceptó el cargo que desempeña, la afiliación a las organizaciones sindicales, y el trámite disciplinario junto a su sanción.

Como defensa, propuso la excepción de inexistencia de fundamentos de la justa causa. Adujo que no hay seguridad de si las resoluciones mediante las que se resolvió la destitución e inhabilidad general son legales, pues es posible que en el proceso contencioso administrativo que se adelanta, se acepten las pretensiones solicitadas, y se proceda a declarar la nulidad de las mismas. Agregó que los actos administrativos afectaron derechos fundamentales, pues el INPEC nunca recaudó o valoró pruebas que demostraran más allá de cualquier duda razonable que existiera el elemento del «uso» en la incapacidad médica falsificada, para que se configurara el delito que se endilga.

Por su parte, el Sindicato de Trabajadores Penitenciarios de Colombia, y a la Organización Sindical Confederación de la Unión Sindical Colombiana de Trabajo se opuso al éxito de las pretensiones. Alegó la excepción de inexistencia de fundamentos, e inexistencia de la justa causa invocada. Consideró que no existe una justa causa para levantar el fuero

sindical que ostenta la trabajadora demandada, y que el presente proceso corresponde a una persecución del sindicato con fines políticos.

III. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Surtido el trámite correspondiente, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá, D.C., mediante proveído de 15 de octubre de 2021, resolvió:

PRIMERO: DECLARAR que Diana Elizabeth Salinas Sierra goza de fuero sindical por cuenta del Sindicato de Trabajadores Penitenciarios de Colombia y de la Confederación de la unión sindical colombiana del trabajo.

SEGUNDO: DECLARAR que Diana Elizabeth Salinas Sierra en calidad de dragoneante del INPEC y en virtud de investigación disciplinaria, fue sancionada con destitución e inhabilidad por el término de 10 años, por lo que está incurso en una justa causa de despido.

TERCERO: ORDENAR el levantamiento del fuero sindical de Diana Elizabeth Salinas Sierra y, en consecuencia, conceder a la demandante INPEC el permiso para retirar del servicio a Diana Elizabeth Salinas Sierra.

Señaló que se acreditó que Diana Elizabeth Salinas ostenta la calidad de presidente de la Junta Nacional de la organización sindical Sindicato de Trabajadores Penitenciarios de Colombia - STPC, por lo que goza de la garantía foral.

De cara al levantamiento del fuero sindical, adujo que la justa causa está materializada en la sanción e inhabilidad impuesta dentro del proceso disciplinario, para lo que trajo a colación el artículo 410 del Código Sustantivo del Trabajo, artículo 2 y 23 del Decreto 1242 de 1993, Leyes 909 de 2004, y 737 de 2002.

IV. GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA

De conformidad con el artículo 69 del Código de Procedimiento del Trabajo y la Seguridad Social, al ser la sentencia de primera instancia totalmente adversa a la trabajadora, es procedente abordar su estudio en virtud del grado jurisdiccional de consulta.

V. CONSIDERACIONES

Procede esta Colegiatura a desatar la consulta, según lo previsto en el artículo 69 del Código de Procedimiento del Trabajo y de la Seguridad

Social, por lo que corresponde verificar la calidad de aforada de la trabajadora demandada, y si se configura la causal invocada por la demandante para disponer el levantamiento de la garantía foral.

i) Calidad aforado sindical

La existencia de la Confederación de la Unión Sindical Colombiana del Trabajo CTU USCTRAS, se acredita con la constancia de registro de modificación de la junta directiva o comité ejecutivo de una organización sindical, en la que se contempla el número de registro JD C-001, con fecha de registro 17 de febrero de 2017, y de tercer grado. Lo mismo ocurre con el Sindicato de Trabajadores Penitenciarios de Colombia, en el que en la constancia de registro consagra el número I-034, del 11 de abril de 2013, y de primer grado.

Conforme al artículo 405 del Código Sustantivo de Trabajo, el fuero sindical *“es la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa, previamente calificada por el juez del trabajo”*.

El artículo 406 del citado Estatuto dispone que el aforamiento cobija, entre otros, a *“Los miembros de la junta directiva y subdirectivas de todo sindicato, federación o confederación de sindicatos, sin pasar de cinco (5) principales y cinco (5) suplentes”*, y destaca que *“Para todos los efectos legales y procesales la calidad del fuero sindical se demuestra con la copia del certificado de inscripción de la junta directiva y/o comité ejecutivo, o con la copia de la comunicación al empleador”*, lo cual reitera el artículo 113 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, cuando señala que *“Con la certificación de inscripción en el registro sindical o la comunicación al empleador de la inscripción se presume la existencia del fuero sindical”*.

Así las cosas, importa advertir que la autorización del despido del trabajador, supone la existencia del fuero sindical que amerita la calificación previa de la causa alegada para terminar el contrato, pues de lo contrario, la ausencia de ese fuero permite al empleador hacer efectiva la condición resolutoria que envuelve el acto, en el momento que estime pertinente.

Las constancias de registro de modificación de junta directiva expedida por el Ministerio del Trabajo, permiten observar que Diana Elizabeth Salinas Sierra ostenta la calidad de Directora de del Departamento de Diálogo Social de la Confederación de la Unión Sindical Colombiana del Trabajo CTU USCTRAS, y de Presidente de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores Penitenciarios de Colombia. Así mismo, la certificación expedida por el INPEC el 3 de septiembre de 2019, también corrobora los cargos que desempeña la trabajadora demandada en cada organización sindical.

En consecuencia, en aplicación de lo preceptuado en el literal c del artículo 406 del Código Sustantivo de Trabajo, se entiende que la demandada se encuentra amparada por el fuero sindical.

ii) La justa causa para el levantamiento de la garantía foral.

Conforme el artículo 410 del Código Sustantivo del Trabajo, son justas causas para autorizar el despido de un trabajador amparado por fuero, entre otras: *«b) Las causales enumeradas en los artículos 62 y 63 del Código Sustantivo del Trabajo para dar por terminado el contrato.»*. Entre las que se encuentran a saber:

1. El haber sufrido engaño por parte del trabajador, mediante la presentación de certificados falsos para su admisión o tendientes a obtener un provecho indebido.
5. Todo acto inmoral o delictuoso que el trabajador cometa en el taller, establecimiento o lugar de trabajo o en el desempeño de sus labores.
6. Cualquier violación grave de las obligaciones o prohibiciones especiales que incumben al trabajador de acuerdo con los artículos 58 y 60 del Código Sustantivo del Trabajo, o cualquier falta grave calificada como tal en pactos o convenciones colectivas, fallos arbitrales, contratos individuales o reglamentos.

El artículo 58 del Código Sustantivo del Trabajo prevé como obligación del trabajador *«guardar rigurosamente la moral en las relaciones con sus superiores y compañeros»*.

Ahora, no existe reparo en que Diana Salinas se encuentra vinculada a la planta global del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC en el cargo de Dragoneante Código 4114 grado 11. Entonces, el artículo 2 del Decreto 1242 de 1993 contempla que esta Entidad *«es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Justicia,*

con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente», por lo que de conformidad con el artículo 23 del citado Decreto «las personas que presten sus servicios al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, son empleados públicos y por lo tanto estarán sometidos al régimen legal vigente para los mismos.»

El Decreto 407 de 1994 que estableció el régimen de personal del Instituto Penitenciario y Carcelario, en su artículo 49 previó como causal de retiro la «*destitución*».

La Ley 909 de 2004 que regula el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública, y otras disposiciones, en su artículo 41 contempló las causales de retiro del servicio, dentro de las que se previó «*por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario*».

Si se da alguna de las circunstancias contempladas en los anteriores preceptos, se configura una justa causa para que el juez laboral autorice el despido de la trabajadora aforada.

En orden a verificar si procedente levantar la garantía foral a Diana Salinas, la Sala se remite a la Resolución no. 002112 del 3 de abril de 2019, «*por la cual se falla un proceso disciplinario en primera instancia*», y se resolvió imponer «*sanción la destitución e inhabilidad general por el término de 10 años*»; se esbozaron como razones de hecho y derecho que:

Las pruebas contenidas en el expediente son cualitativamente contundentes, claras y veraces y conducen necesariamente a inferir sin vacilación que estamos ante una falsedad en documento privado, toda vez que la referida incapacidad médica salió del ámbito individual de la Disciplinada Doña Dragoneante DIANA ELIZABETH SALINAS SIERRA, quien fue quien lo portó, siendo introducido a tráfico legal, documento falso, el cual fue presentado como prueba para justificar el ausentismo correspondiente al 27 de abril de 2012, con el fin de engañar a la administración pública. Esta apreciación no es gratuita, se sustenta en un oficio de fecha 20 de noviembre de 2013, firmado por la Dra. ANA PATRICIA LEON GUERRERO, Jefa de Talento de EC La Modelo de Bogotá, quien si de manera imparcial señala que se estableció que revisada la historia laboral para el día 27 de abril de 2012, la señora Dragoneante DIANA ELIZABETH SALINAS SIERRA, se encontraba incapacitada.

(...)

En ese sentido, es una cuestión innegable que la responsabilidad disciplinaria de la Dragoneante DIANA ELIZABETH SALINAS SIERRA, sin equívocos, se circunscribe a la afectación del deber funcional. Por tanto, para su estructuración, en esta instancia, basta que haya ignorado la

norma subjetiva que la determinó a comportarse conforme al ordenamiento jurídico, circunstancia por la cual no es indispensable a los efectos de estructurar la falta disciplinaria, la verificación de algún resultado, toda vez que la naturaleza del derecho disciplinario tenga por objeto encauzar la conducta de quienes desempeñan funciones públicas mediante la imposición de deberes.

(...)

Para el caso específico, la oficina observa que la acusación formulada contra la señora Dragoneante DIANA ELIZABETH SALINAS SIERRA, fue cometida bajo el título de DOLO, toda vez que, como Funcionaria Pública, sabía que las mencionadas Incapacidades Médicas debían brindar, con información carente de veracidad, con la afiliación a la CLÍNICA DE OCCIDENTE, para justificar el ausentismo el 27 de abril de 2012, fue contrario a derecho, sin embargo, quiso que se llevara a cabo.

También, se observa Resolución no. 002587 del 12 de julio de 2019, por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación dentro del proceso disciplinario no. 772-16, con la que se confirmó la decisión adoptada en primera instancia por considerar que:

La señora MARÍA CONSUELO PANQUEVA Coordinadora Registros Médicos y Estadística de la Clínica de Occidente de Bogotá; mediante oficio del 02 de enero de 2014, manifiesta que revisado sistema de información y físico de la paciente DIANA ELIZABETH SALINAS SIERRA, la incapacidad de fecha 27 de abril de 2012 no corresponde a ninguna atención prestada. Posteriormente la Doctora GLORIA INES AGUILLON PORRAS, Representante Legal para Asuntos Judiciales de dicha clínica mediante escrito del 17 de diciembre de 2016 corrobora que la señora DIANA ELIZABETH SALINAS SIERRA (...), el 27 de abril de 2012 no ha sido atendida en sus instalaciones, que no aparece registro y/o evidencia alguna de consulta, ingreso y/o atención; que el médico que aparece en la comunicación DOCTORA CAROLINA PEÑA DIAZ es funcionaria de la Institución, especialidad en cirugía plástica, sin embargo, el formato de la incapacidad allegada es sistematizada y no responde al consecutivo, y que no fue expedida ni tramitada por la Clínica de Occidente.

(...)

En primer lugar, el hecho de que la Fiscalía General de la Nación no haya iniciado la investigación penal correspondiente, cuestión que no ha sido probada, no se desprende que deba extinguirse el proceso disciplinario, ya que la sanción disciplinaria es independiente de la penal.

(...)

En Segundo lugar, en el documento citado – suscrito por Flor Inés Aguillón Representante Legal para Asuntos Judiciales de la Clínica de Occidente – como en los demás documentos remitidos al expediente por esa clínica, se advierte que la información hace relación a la hoy investigada Diana Elizabeth Salinas Sierra, entre otras cosas porque su identidad fue claramente especificada en la solicitud de información. Además, la señora Aguillón no tenía obligación, ni seguramente sabía, que el sujeto hubiera o no utilizado el documento, y nunca fue requerida al respecto por el

operador disciplinario, a sabiendas que era poco probable que esta persona, ajena al disciplinado, pudiera arrojar luz sobre el asunto.

Finalmente, en cuanto a la supuesta falta de prueba sobre el uso e incorporación del documento de incapacidad médica, se evidencia que el operador de primera instancia, mediante el uso de indicios, llegó a la convicción de que la persona sancionada era la persona más interesada y por lo tanto se ve más favorecida con la incorporación de tal documento, cuestión que no fue desvirtuada en este proceso, y por el contrario, quedó demostrada en el proceso la falsedad de lo consignado en el asunto, aceptado esto último por el propio abogado de la disciplinada cuando expresa en su escrito que *"(...) el único alcance de esta prueba es que su cliente no estuvo en la Clínica de Occidente el 27 de abril de 2012 (...)"*

Mediante constancia de ejecutoria del 3 de septiembre de 2019, de la Dirección Regional Central INPEC – Grupo de Control Interno Disciplinario, se indica que se profirió fallo sancionatorio de destitución e inhabilidad general por 10 años, el que cobró ejecutoria el 2 de septiembre de la misma anualidad por haberse confirmado la decisión por el superior, y no proceder más recursos de ley. Posteriormente, se procedió al registro ante la Procuraduría General de la Nación de la sanción disciplinaria efectuada por Diana Salinas, en la que se identifica la sancionada, la descripción de la sanción, el detalle de las providencias, información del proceso, y funcionario responsable de la información.

Así las cosas, la justa causa de terminación de la relación laboral que alega la entidad demandante como fundamento de su pretensión es la destitución que definió en contra de la trabajadora demandada en virtud de la resoluciones no. 002587 del 12 de julio de 2019, y 002112 del 3 de abril de 2019, con las que se declaró la responsabilidad disciplinaria de Diana Salinas, y se le impuso como sanción la destitución e inhabilidad por 10 años.

Dichos actos administrativos gozan de legalidad de conformidad con los artículos 2, 67 y 76 de la Ley 734 de 2022, que dotó a las oficinas de control interno de conocer de los asuntos disciplinarios contra servidores públicos de sus dependencias, además que en la actualidad se encuentran en firme, por lo que producen plenos efectos, y se debe cumplir mientras no haya sido anulado o suspendido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues tiene fuerza ejecutoria fundada en su presunción de

legalidad, según lo dispone el título III – procedimiento administrativo sancionatorio - Código Contencioso Administrativo.

En consecuencia, la destitución de la funcionaria como causal del despido se materializa plenamente con la firmeza del acto administrativo que así lo dispone, y dado que según el artículo 147 del Decreto 1572 de 1998 para el retiro del servicio de los empleados de carrera con fuero sindical por cualquiera de las causales contempladas en la ley, debe previamente obtenerse la autorización judicial correspondiente, y según el artículo 49 del Decreto 407 de 1994 – que regula el personal del INPEC -, y el artículo 41 de la Ley 909 de 2004 - que regula el empleo público -, la destitución es una causal para el retiro del servicio, es claro que se configuró una justa causa para autorizar el despido de la trabajadora Diana Salinas.

De conformidad con las consideraciones expuestas, la Sala confirmará la decisión de primera instancia.

Sin costas en esta instancia, ante su no causación.

VI.DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SALA LABORAL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

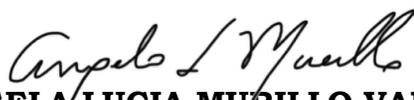
PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 15 de octubre de 2021, por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá, D.C., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Sin costas en esta instancia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


LUCERO SANTAMARÍA GRIMALDO
Magistrada


HUGO ALEXANDER RÍOS GARAY
Magistrado


ÁNGELA LUCIA MURILLO VARÓN
Magistrada

Radicación n.º 1100131050 04 2019 00643 02