

**VULNERACIÓN AL FUERO SINDICAL DE
SERVIDORES PÚBLICOS POR APLICACIÓN DE
LA LEY 489 DE 1998***

**VIOLATION TO TRADE UNION RIGHTS
OF PUBLIC OFFICIALS BY THE
ENFORCEMENT OF LAW 489 FROM 1998**

**VULNERAÇÃO À IMUNIDADE SINDICAL DE
SERVIDORES PÚBLICOS POR APLICAÇÃO DA
LEI 489 DE 1998**

Oscar Enrique Bedoya Sánchez^a
obedoya@unicolmayor.edu.co
Oscar Ricardo Sánchez Vargas^b
orsanchez@unicolmayor.edu.co
Luis Alfredo Valcarcel Nova^c
ivalcarcel@unicolmayor.edu.co

Fecha de recepción: 02 de noviembre de 2016
Fecha de revisión: 05 de diciembre de 2017
Fecha de aceptación: 12 de diciembre de 2017

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objeto realizar un análisis jurídico de los procesos de reestructuración administrativa de las entidades de la Rama Ejecutiva, como facultad de orden legal del ejecutivo de modificar la planta de personal, atendiendo a la eficiencia administrativa y a las necesidades del servicio. Por tal razón, se analiza la presunta vulneración al derecho de asociación sindical de los servidores públicos, que cuentan con prerrogativa del fuero sindical, surgida como consecuencia de la facultad del ejecutivo de emprender una reestructuración de las entidades adscritas a

** Artículo de reflexión que presenta resultados obtenidos de análisis de fuentes doctrinales, jurisprudenciales y legales, sobre la afectación del fuero sindical en servidores públicos pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Estado Colombiano, cuando su cargo es suprimido por causa de una reestructuración de la entidad a la cual pertenecen o pertenecían, - Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca - Facultad de Derecho.*

a. Estudiante de Derecho de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, sin materias pendientes, con título de conciliador de la misma institución. Se ha desempeñado en cargos tanto del sector público como privado, siendo su última labor, la de contratista del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el área jurídica del proceso de Vigilancia y Seguridad Privada a nivel nacional.

b. Estudiante de decimo semestre de Derecho de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Se ha desempeñado en cargos tanto del sector privado como público, siendo su última labor, oficial mayor en juzgado Penal Municipal en la ciudad de Bogotá.

c. Abogado de la Universidad Autónoma de Colombia, con posgrados en Derecho Laboral y Seguridad Social, Derecho Administrativo y Docencia Universitaria de la Universidad Libre, docente de Derecho Laboral de las universidades La Gran Colombia, Central, Militar Nueva Granada y Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

MISIÓN JURÍDICA
Revista de Derecho y Ciencias Sociales
Bogotá, D.C. (Colombia)
Colaboradores Internos Nacionales
Núm. 15 Año 2018
Julio - Diciembre, pp. 277 - 297
ISSN 1794-600X

la misma. Se concluye que el derecho sindical y la garantía foral, no se encuentran protegidos totalmente en la legislación colombiana, como quiera que la línea jurisprudencial en las altas cortes del país, son más de tipo legalista que garantista de los propios derechos.

PALABRAS CLAVES

Derecho laboral, Derecho de asociación sindical, Fuero sindical, servidor público, reestructuración administrativa de las entidades públicas, proceso de levantamiento del fuero sindical, justas causas para el despido.

ABSTRACT

The current article aims to conduct a legal analysis of the processes of the administrative reorganization of the executive Branch entities, as an entiltement of legal order to modify the personnel in pursuit of administrative efficiency and the requirements of service. For this reason we will study the alleged infringement to the right to unionise for public officers, who count with the prerogative of trade union rights that arose as a consequence of the power of the executive branch to restructure the subordinate entities. As a conclusion we can point out that the rights to unionise and to protect public officials from employment termination are not completely protected in Colombian law, the line of jurisprudence in the high courts of the country are more the legalistic than the safeguarding type when it comes to trade union rights.

KEY WORDS

Labour Law, association, trade union rights, public servants, administrative restructuring of public entities, process of lifting the trade union immunity, just cause for dismissal.

RESUMO

No contexto da globalização atual, o direito prO objetivo deste trabalho é realizar uma análise jurídica dos processos de reestruturação administrativa das entidades do Poder Executivo, conforme o Poder legal do executivo de modificar a planta de pessoal, levando em consideração a eficiência administrativa e as necessidades do serviço. Por esse motivo,

analisa-se a suposta violação do direito de associação de servidores públicos, que tem prerrogativa de imunidade sindical, decorrente do Poder do executivo em empreender uma reestruturação das entidades a ele ligadas. Conclui-se que o direito sindical e a garantia regional não estão totalmente protegidos na legislação colombiana, uma vez que a linha jurisprudencial nos tribunais superiores do país é mais de natureza legalista do que garantia de seus próprios direitos.

PALAVRAS-CHAVE

Direito do Trabalho, Direito de Associação ao sindicato, imunidade sindical, servidor público, reestruturação administrativa de entidades públicas, processo de levantamento da imunidade sindical, justa causa para demissão

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene el propósito de recoger el desarrollo de la investigación jurídica constatada en la monografía homónima presentada por los autores; la cual tuvo como pretensión determinar la existencia de una presunta vulneración al derecho de asociación sindical, surgida como consecuencia de la facultad del Ejecutivo de emprender una reestructuración de las entidades adscritas a la Rama Administrativa que, con ello, provoca la desvinculación laboral de servidores públicos cobijados con fuero sindical.

La coyuntura en la que se enmarca el tema de investigación, se caracteriza por los procesos de reestructuración de la Rama Ejecutiva ocasionados por los propósitos de la apertura económica al mercado global, y que responden a la reducción del papel de la intervención estatal en la medida que son accionados por la facultad adscrita, por medio del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, según el cual, el Presidente de la República puede suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos de orden nacional; y mediante el artículo 54 de la misma, que designa los principios para que el Gobierno Nacional pueda modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos del sector ejecutivo.

Ante tal situación, el tema general de estudio corresponde al impacto sobre la situación de los empleados cobijados por el fuero sindical, ante la reestructuración o liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva; así pues, encuentra sus límites en el terreno del derecho laboral pues atiende las consecuencias que puede alcanzar un mandato legal como el suscrito por la Ley 489, el cual puede trastocar el derecho a la asociación sindical y pasar por alto las garantías legales y constitucionales de los empleados.

En este terreno, se ubica el tema específico de la investigación que se presenta. Este corresponde a la situación del derecho de la asociación sindical en el marco de los procesos de reestructuración de la Rama Ejecutiva. En tales circunstancias, aparece el problema jurídico de delimitar y calificar qué pasa con los trabajadores sindicalizados y vinculados a las entidades que son reorganizadas, o cuya reestructuración implica la supresión de cargos.

Aunado a lo anterior, se reconoce la figura del fuero sindical que impide que los trabajadores organizados de esta forma sean despedidos, o que sus condiciones laborales se vean desmejoradas, o que se tengan que enfrentar a traslados a otros establecimientos o sedes de la misma empresa. Todo trabajador particular o servidor público que esté protegido por la garantía de éste, solamente puede ser despedido cuando haya incurrido en una de las justas causas señaladas en la ley las cuales deben ser calificadas previamente por el juez del trabajo.

Así mismo, emerge una tensión entre un mandato legal procurado en favor del bien común y el desarrollo del Estado, con el derecho fundamental de la asociación sindical y su garantía. Esto es así, porque ante el poder del ejecutivo de suprimir cargos con miras a la modificación del sector administrativo nacional, se impone el derecho de la libre asociación con miras a proteger las mejores condiciones y la estabilidad laboral. Un acto administrativo no puede desvincular de su cargo a un trabajador sobre el que recaiga la protección del fuero sindical, como quiera que esta acción solo puede provenir de la decisión de un juez que determine si en el caso concreto, se dan justas causas para levantar el fuero que cobija al empleado sindicalizado.

Así las cosas, se consideró como objeto jurídico de investigación la protección del fuero sindical de los servidores públicos ante los procesos de

reestructuración de las entidades ejecutivas en las que están vinculados. Así, el campo de acción del trabajo de grado que aquí se recoge, se concretó específicamente en el evento de reorganización de la Rama Administrativa, y el impacto que éste puede tener para los servidores aforados.

Igualmente, se desarrolló el objetivo general de analizar la figura o institución del fuero sindical, y establecer cómo es posible la desvinculación de un servidor público aforado sin violar los derechos fundamentales en caso de la reestructuración de una entidad perteneciente a la Rama Ejecutiva del Estado. Para ello, se tuvo en la mira tres pasos fundamentales, los cuales corresponden a la estructura del presente artículo; a saber: 1) Explicar cuál ha sido el desarrollo histórico y normativo del derecho de asociación sindical y su garantía en el Estado Colombiano. 2) Identificar el desarrollo normativo, jurisprudencial y doctrinal del fuero sindical en el marco del Estado Social de Derecho. 3) Analizar el impacto jurídico del proceso de reestructuración de las entidades de la Rama Ejecutiva del Estado.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Como ha sido delimitado, la inquietud jurídica que motivó la investigación que aquí se recoge, tiene que ver con una aparente contradicción entre el derecho de asociación sindical en empleados públicos amparado por un fuero, y el momento de la supresión de cargos que tiene lugar en la reorganización de entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva, acto que puede ser ejercido por voluntad del Presidente de la República.

Partiendo del supuesto y la presunción de que el fuero es un principio legal y constitucional, se tiene que éste ampara al trabajador y lo legitima para seguir laborando en caso de que se decida su desvinculación mediante acto administrativo originado en la supresión del cargo en un proceso de reestructuración de la entidad pública.

De igual manera, si la garantía del empleado amparado consiste en no ser despedido ni desmejorado en sus condiciones de trabajo, así como tampoco ser trasladado a otro establecimiento de la misma empresa o a un municipio distinto sin justa causa previamente calificada por el Juez del Trabajo, necesariamente implica que efectuar la desvinculación laboral

esté condicionado por el procedimiento previsto por la ley laboral para tales efectos.

Ante lo dicho, aparece la pregunta de si ¿Es contrario a los Principios Constitucionales del Estado Social de Derecho, la desvinculación de un servidor público cobijado por fuero sindical cuando por reestructuración de las entidades de la Rama Ejecutiva, su cargo es suprimido?

METODOLOGÍA

Con el fin de desarrollar los objetivos propuestos para cumplir con el objetivo general de la investigación, se siguió la guía de un paradigma cualitativo. Esto para hacerle frente a la limitación de la mera medición de datos estadísticos dentro de las realidades sociales como factor determinante para su comprensión, teniendo en cuenta una concepción de la realidad misma como un conjunto de fenómenos que se desarrollan de acuerdo a la subjetividad, los intereses económicos y las relaciones de poder de los sujetos participantes en la misma.

Ahora bien, la investigación fue de carácter básico pues no tuvo como objetivo la realización de algún trabajo de campo o investigación aplicada, sino que pretendió hacer un análisis a partir de estudios realizados por doctrinantes, y de interpretaciones de estamentos de la administración pública y de la jurisdicción competente con respecto al tema de estudio.

Teniendo presente el análisis documental como técnica de investigación que busca describir y representar los documentos de forma unificada y sistemática para facilitar su recuperación, se siguió el procesamiento analítico-sintético que, a su vez, incluyó la descripción bibliográfica y general de la fuente, la clasificación, indización, anotación, extracción, traducción y la confección de reseñas.

De todo que, el análisis fue de tipo descriptivo puesto que tuvo en la mira interpretar un problema jurídico a partir de los pronunciamientos elaborados por las Cortes y las transformaciones surtidas dentro de la producción legislativa del derecho laboral. Para ello, se recolectaron, seleccionaron, analizaron y presentaron resultados coherentes utilizando los procedimientos lógicos y mentales de toda investigación: análisis, síntesis, deducción, inducción, etc.

Se aplicó un método deductivo toda vez que se partió de categorías generales establecidas dentro de la legislación laboral, el derecho constitucional y el derecho administrativo laboral; tales como contrato de trabajo, servidor público, fuero sindical, derecho de asociación sindical, reestructuración administrativa, entre otras, para comprender su aplicación en el marco de una problemática concreta de aplicación o regulación de los casos dados en el contexto de la modificación de las condiciones de trabajo o la supresión de cargos de los servidores públicos, miembros de una organización sindical, por decisión de la reorganización del sector administrativo.

Todo ello tuvo presente la realización de una investigación de corte hermenéutico como método de interpretación vigente dentro de las ciencias sociales y posibilidad de superar la exegesis impuesta en el Derecho como la mera reinterpretación de las normas o comentario de las mismas, sino como una comprensión de los escenarios jurídicos expuestos dentro de la ley y la jurisprudencia como fuentes del derecho, y su aplicación dentro de un fenómeno como problema jurídico determinado.

DESARROLLO DEL TRABAJO

1. Desarrollo histórico y normativo del derecho de asociación sindical y su garantía en el Estado Colombiano.

1.1. El derecho de asociación sindical

Mirando hacia atrás en el devenir de la nación, se puede decir que uno de los grandes pasos hacia la construcción del país tuvo lugar en 1886 gracias a la Constitución Política que allí se erigió. Se afianzó la unidad nacional, se empezó a avanzar en la conformación de un importante mercado interno, tuvieron lugar la creación de las primeras empresas, los planes de obras públicas, la construcción de vías de transporte, las plantaciones agrícolas y las actividades petroleras, así como hubo un incremento en la economía nacional.

El 8 de noviembre de 1919 se expidió la primera Ley (78) referida al movimiento sindicalista, la cual se ocupó de los conflictos colectivos y, sobre todo, de las huelgas; éstas fueron definidas en los siguientes términos:

Entiéndase por huelga el abandono del trabajo en una o varias fábricas o empresas industriales o agrícolas, abandono convenido o aceptado voluntariamente por un número tal de empleados, obreros o trabajadores, que produzcan la suspensión del funcionamiento de las fábricas o empresas, y con las condiciones siguientes: 1.- Que su objeto sea mejorar las condiciones retributivas del trabajo, tales como jornales o salarios, horas de trabajo, condiciones higiénicas, etc., o sostener las condicionales actuales cuando se trata de desmejorarlas, y 2.- Que el abandono del trabajo se efectúe y se sostenga en forma pacífica. (Ley 78 de 1919).

Buena parte de esta ley estuvo destinada a responder al carácter desordenado de los movimientos huelguísticos, y a sancionar a sus promotores; por lo que, autorizaba disolver las reuniones ilegales, las conductas asociadas a la huelga eran castigadas con cárcel y “los individuos extranjeros que tomaren parte en asonadas o motines, con pretexto de huelgas, además de las sanciones legales a que haya lugar conforme el derecho común serán expulsados del territorio nacional [...]” (Ley 78 de 1919).

El 19 de octubre del año 1920, se sancionó la ley 21, la cual estableció con detalle los pasos a seguir en el ejercicio de la huelga. Adicionalmente reglamentó y perfeccionó las etapas de arreglo directo y arbitramento e introdujo la conciliación como salida negociada a los conflictos suscitados entre las partes.

En la desembocadura de ese periodo de desarrollo, siguiendo a D. Pecaut (1973), entre la década comprendida de 1920 a 1930 emergieron sindicatos en el sector de los artesanos, zapateros, panaderos, barberos, etc.; y a partir de 1924, los transportadores ferroviarios o fluviales, la población extranjera mano de obra en las plantaciones bananeras, y trabajadores en las actividades petroleras y de las minas de oro se organizaron y cimentaron la base del sindicalismo de las próximas décadas (cf. p. 56).

En 1928, un año antes de la gran depresión económica mundial, se cierra el primer periodo del derecho sindical en Colombia, con la que se podría decir la más importante huelga en la historia del país: La huelga de las bananeras; la cual, conto con tres protagonistas de primer

orden quienes fueron, el gobierno nacional, las compañías de banano norteamericanas, y por supuesto, los trabajadores de dichas plantaciones ubicadas en el departamento del Magdalena, más exactamente en el municipio de Ciénaga. Los funestos resultados de ese enfrentamiento son ampliamente conocidos por todos y nada, ni las leyes 78 y 21 mencionadas anteriormente, pudieron evitarlos.

Entre los acontecimientos clave que incidieron de forma directa para que el partido conservador perdiera su hegemonía y se iniciaran 16 años de dominio liberal entre 1930 y 1946, se encuentran la crisis económica vivida con anterioridad, los conflictos sociales y laborales de la época y obviamente la huelga de las bananeras. Concomitante a esto y durante el periodo liberal, se da un ascenso en la economía impulsado por el desarrollo de la agricultura, los servicios públicos y la industria; así mismo, el auge respecto al movimiento obrero sindical y la legislación laboral se hizo latente. No obstante lo anterior, el país continuaba siendo agrícola y campesino en gran parte del territorio nacional, pero aun así, contaba con un número significativo de asalariados. En 1936, nace la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC, la primera en el país en constituirse como una organización sindical de tercer grado.

Atendiendo al trabajo de C. Marucci (2005), en 1944 se expidió el Decreto 2350 dentro del cual, entre otros asuntos, se garantizó la actividad sindical estableciendo tres tipos de asociación: i. Sindicato de empresa; ii. Sindicato gremial; iii. Sindicato de oficios varios (cf. p. 35).

La Ley 6 que se expidió en 1945 al tomar como base el decreto 2350 de 1944, generó un impulso importante para posicionar el Derecho al Trabajo, ya que da la orden al gobierno nacional para que en adelante disponga que todo lo relacionado con enfermedades profesionales y no profesionales, accidentes, asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria y el auxilio funerario sean responsabilidad de las cajas de previsión social.

La Ley 90 de 1946, expedida bajo el gobierno del presidente Mariano Ospina, crea el seguro social obligatorio de los trabajadores contra los riesgos de enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez y muerte entre otras. Al Instituto de los Seguros Sociales le otorga la facultad de asumir lo relacionado con la seguridad

social en el sector privado de la economía y así mismo, las cajas de previsión quedaban operando definitivamente para el sector público. En este mismo gobierno se expide, con el objetivo de ordenar la legislación laboral dada en décadas anteriores, el Código de Procedimiento Laboral bajo los decretos 4133 y 2158 de 1948 y el Código Sustantivo del Trabajo con los Decretos 2663 y 3743 de 1950. Vale decir que en este lapso de tiempo y bajo el mismo mandato se creó por influencia de la iglesia y los conservadores, la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC)

Durante la dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla entre los años 1953 a 1957, se da un periodo oscuro entre otros, para las bases del sindicalismo en relación al derecho colectivo y laboral en el país; razón por la cual la iglesia, los partidos, la banca, los estudiantes, los sindicatos y la industria, declararon un paro nacional desde el 6 de mayo en contra de su reelección.

En el periodo de 1958 a 1974, estando el Frente Nacional dirigiendo el país y hasta mediados de los 80, el país sufrió una transformación significativa en términos de urbanización, ya que tan solo el 30% del territorio nacional se encontraba en el campo; Como consecuencia, surgió un notable desarrollo en terrenos como la agricultura y la industria; el comercio creció y se implementaron en gran medida los servicios públicos a lo largo de la nación.

Según (Ospina Duque, 2008), este es un período de acelerado proceso de desarrollo capitalista, agudos e importantes conflictos obreros y avances relativos en algunas conquistas de la legislación laboral. Amplios sectores de trabajadores, sobre todo estatales, se sindicalizaron: bancarios, maestros, judiciales, etc. Este proceso se produce, contradictoriamente, en medio de la fragmentación y división sindical. A las dos centrales ya existentes, la CTC y la UTC, mayoritariamente dirigidas por liberales y conservadores, se agrega la Central Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC), creada en 1964 por los sindicatos influidos por el Partido Comunista, luego en 1975 es fundada la CGT, afiliada a la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y a la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT); se forma así mismo el Sindicalismo Independiente (SI), que surge como producto de la división Chino - Soviética a mediados de la década del sesenta, dirigido

mayoritariamente por las corrientes maoístas y, en menor medida, por los castristas y trotskistas.

Durante el mandato del presidente Guillermo León Valencia, entre los años 1962 a 1966, se dieron largos y duros enfrentamientos entre los sindicatos y las petroleras establecidas en Barrancabermeja. La solución planteada por León Valencia para solventar la crisis, se da por intermedio de la declaración de un estado de sitio por medio del Decreto 1288 de 1965, para propiciar encuentros entre las partes, y fruto de esta negociación, se expide un nuevo Decreto, siendo este el 2351 de 1965, que reforma el Código Sustantivo de Trabajo y reestructura el contrato de trabajo haciéndolo fuerte en temas de estabilidad y permanencia; limitó la huelga a 40 días y establece los tipos de conflictos que serán sometidos al Tribunal de Arbitramento Obligatorio.

En el periodo comprendido entre los años 1966 a 1970, en el gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo, se expiden los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969 que lo reglamenta. En estos, se acuerdan medidas referentes a la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, se define quienes son empleados oficiales y se establece la diferencia entre empleados públicos y trabajadores oficiales.

Los últimos años del siglo anterior, se vieron marcados por una crisis económica tanto en el país como alrededor del mundo; entre otras razones, por la privatización de las empresas estatales y las altas tasas de desempleo que padecen hasta los países más desarrollados. La globalización y la implementación del capitalismo en el sistema económico de la mayoría de naciones, terminaron por arrasar con los avances y conquistas logrados durante las décadas anteriores por las organizaciones laborales y por las luchas sindicales. Los ataques sufridos por estas organizaciones y respaldados por normas legales adversas al espíritu sindical, terminaron por debilitar el movimiento y prolongar las consecuencias hasta nuestro presente.

Sin embargo la flexibilización progresiva del Derecho laboral, como resultado de las políticas de reestructuración del modelo neoliberal, ha llevado a la precariedad de las condiciones laborales, la ausencia de estabilidad laboral, la eliminación de las garantías sociales (prestaciones sociales, pago de horas extras y

recargos) y la reducción del margen de acción de cuerpos como el sindicato, conllevan a la precariedad de Derecho laboral y del trabajo como campo dignificador del hombre.

La Constitución Política de 1991, introdujo también definiciones formales tomadas de los Convenios de la OIT en relación con el derecho de sindicalización, de negociación colectiva y de huelga e incorporó una serie de principios generales del derecho del trabajo, base para expedir un estatuto del trabajo, el cual nunca se logró. Así mismo reguló los derechos fundamentales y dentro de los mismos ubicó algunos derechos de los trabajadores.

1.2 El fuero sindical en los servidores públicos

Para concebir el Fuero Sindical, se puede aludir a las palabras de C. Marucci:

El artículo 39 de la Constitución Política, establece que se reconoce a los representantes sindicales el fuero sindical y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión. De manera que si al empleado protegido con el fuero sindical, sin ninguna motivación, se le traslada a un lugar distinto, es claro que con dicha medida no podrá realizar las gestiones inherentes a la actividad sindical, y por consiguiente, se vulnera no solamente el derecho al mismo fuero reconocido por la Constitución, sino el de asociación, pues bastaría que la administración dispusiera a su arbitrio, en forma discrecional y sin razón alguna, el traslado del empleado protegido por dicho fuero, para hacer nugatorio e impedir el cumplimiento de las actividades propias del sindicato, lo cual resulta abiertamente contrario con el precepto constitucional citado, y vulnera los derechos fundamentales consagrados en las normas superiores, que deben ser protegidos en forma inmediata por el juez de tutela. (2005, pp. 35-36).

De igual manera, la Corte Constitucional ha debatido en múltiples oportunidades sobre el tema de la sindicalización en los servidores públicos, como quiera que la carta magna de 1991 introdujo un cambio importante en el campo sindical, al darle autorización a todos los empleados y empleadores, de constituir organizaciones sindicales, exceptuando únicamente a los miembros de la fuerza pública.

Esta inclusión trajo como consecuencia beneficios representados principalmente en garantías forales a los servidores públicos con las que anteriormente no contaban, entre las que se encuentran el derecho de asociación sindical, derecho a huelga y permisos sindicales, entre otros, con las restricciones que la Ley impone para este tipo de empleados.

Así las cosas, la Sentencia C-593 de 1993 con ponencia del doctor Carlos Gaviria Díaz, declaró la inexecutable del artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo, en el cual se excluía a los empleados públicos, los trabajadores oficiales y particulares que desempeñaban puestos de dirección, confianza o manejo, del beneficio que la protección del fuero sindical les brindaba.

En consecuencia, los empleados públicos tienen el derecho de constituir sus sindicatos sin intervención del Estado, de inscribir las correspondientes Actas de Constitución que les otorgan reconocimiento jurídico y, en consecuencia, tendrán legalmente unos representantes sindicales a los cuales no se puede negar que el Constituyente de 1991 reconoció: “el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.”. (Corte Constitucional, Sentencia C593 de 1993)

Entonces, la declaratoria de inexecutable del artículo 409 del Código Sustantivo Trabajo junto al respaldo dado en la Constitución de 1991, igualó a los servidores públicos y les brindó las mismas garantías sindicales que a los trabajadores privados, de no ser despedidos o desmejorados en sus condiciones laborales, ni trasladados a otro lugar de trabajo, sin la previa autorización del Juez competente.

No obstante, en el ordenamiento se encontró un vacío por la no existencia de una norma que reglamentara el procedimiento que se tendría que agotar por las entidades del orden estatal, cuando por reestructuración de una de una de sus entidades, no tuvieran camino distinto al de suprimir cargos que ocuparan empleados públicos cobijados con fuero sindical, procedimiento que si existía para empleados particulares. Ante esta situación, la Corte instó al Congreso de la República para que en el menor tiempo posible implementara lo pertinente y de esta manera, protegiera los

derechos constitucionales de asociación sindical para los servidores públicos.

La ampliación que hizo el Constituyente de 1991 de la figura del fuero sindical para los representantes de los sindicatos de empleados públicos, señala inmediatamente la necesidad de un desarrollo legislativo del artículo 39 de la Carta, pues al menos los artículos 2, 113 y 118 del Código de Procedimiento Laboral, son inaplicables a los servidores públicos. El artículo 2° del Código de Procedimiento Laboral enumera los asuntos de los que conocerá la Jurisdicción Laboral y entre ellos enumera “los asuntos sobre fuero sindical”. Pero, los asuntos sobre fuero sindical de los empleados públicos, no se derivan, directa o indirectamente, del contrato de trabajo, sino de una relación legal o reglamentaria, propia del campo administrativo. (Corte Constitucional, Sentencia C-593 de 1993)

Como solución a esta situación, se planteó en varias oportunidades por parte de las Salas de Revisión, aplicar por analogía las normas del Código Sustantivo de Trabajo que regulan la materia en lo referente a solicitar el permiso judicial previo al despido, desmejora o traslado de un empleado que goce de la garantía foral; pero estas fueron rechazadas por entenderse que una aplicación por jurisprudencia en este sentido, sería violatoria al debido proceso e igualmente se tomaría como intromisión en las competencias del legislador. De esta manera se aceptó tácitamente al no existir norma que regulara el caso, que los derechos sindicales de los empleados públicos protegidos por fuero sindical, fueran violentados por los entes estatales, al no estar aquellos obligados a acudir previamente ante la jurisdicción para solicitar autorización al despedir, trasladar o desmejorar en las condiciones laborales a un empleado público sindicalizado.

Como única “protección” para estos casos especiales, se exigió por parte de la Corte que el acto administrativo en el que se ordenará cualquiera de estas decisiones, debería contener una motivación expresa de la decisión tomada, a efectos de que la jurisdicción de lo contencioso administrativo pudiera estudiar a fondo la decisión tomada y evaluar si esta argumentaba realmente el levantamiento del fuero y posterior despido, traslado o desmejora del empleado público sindicalizado.

Esta decisión fue trascendental para la protección de derechos fundamentales y en especial para aquellos funcionarios aforados que se encontraban vinculados bajo la figura de libre nombramiento y remoción, como quiera que se obligaba a la administración a justificar el retiro de estos. Razón por la que se reconoce un control judicial posterior y no anterior.

La situación desventajosa en la que se encontraba el funcionario público amparado con fuero sindical, al no encontrarse regulado formalmente un procedimiento al cual acudir previamente en caso de que se quisiera levantar esta garantía y que violaba directamente sus derechos constitucionales, dio un vuelco con la reforma que se llevó a cabo a través de la Ley 362 de 1997 al Código de Procedimiento Laboral, que asignó a la jurisdicción laboral esta competencia

La misma jurisdicción conocerá de la ejecución de las obligaciones emanadas de la relación de trabajo; de los asuntos sobre fuero sindical de los trabajadores particulares y oficiales y del que corresponde a los empleados públicos; de las sanciones de suspensión temporal y de las cancelaciones de personerías, disolución y liquidación de las asociaciones sindicales; de los recursos de homologación en contra de los laudos arbitrales; de las controversias, ejecuciones y recursos que le atribuya la legislación sobre el Instituto de Seguro Social; y de las diferencias que surjan entre las entidades públicas y privadas, del régimen de Seguridad Social Integral y sus afiliados.

Claramente la entrada en vigencia de la Ley 362 de 1997, trajo consigo cambios importantes; el primero de ellos es que obligaba a la administración a acudir previamente ante la jurisdicción laboral a solicitar autorización para despedir, trasladar o desmejorar en sus condiciones laborales a un empleado público beneficiado con fuero sindical y para tal fin, deberá agotar lo regulado en el Código Procesal de Trabajo en sus artículos 113 a 117. El segundo cambio significativo de la mencionada Ley, es que el empleado público podrá solicitar la acción de reintegro ante el Juez Laboral, cuando considere que no se respetó su fuero sindical y por lo tanto, fue despedido trasladado o desmejorado en sus condiciones laborales sin la previa calificación de la jurisdicción competente.

En cuanto a la implementación de los convenios de la OIT, en especial el 151, ratificado por Colombia por medio de la Ley 411 de 1997 y que establece que la negociación colectiva se aplica a todas las personas naturales al servicio de la Administración Pública y que fomenta la protección a los empleados públicos contra todo tipo de discriminación sindical, entre otros, ha encontrado obstáculos para su aplicación, como quiera aparezcan ciertas restricciones constitucionales referentes a la manera en cómo se harían efectivos tales derechos.

Es así, como en la Sentencia C-1234 del 29 de Noviembre de 2005 de la Corte Constitucional, se resolvió declarar exequible la expresión “los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliego de peticiones ni celebrar convenciones colectivas” contenida en el artículo 416 del Código sustantivo del trabajo, bajo el entendido que para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva consagrado en el artículo 55 de la Constitución Política de Colombia, y de conformidad con los Convenios ya mencionados, las organizaciones sindicales de empleados públicos podrían acudir a otros medios que garanticen la concertación en las condiciones de trabajo, a partir de la solicitud que al respecto formulen estos sindicatos, mientras el Congreso de la República regule el procedimiento para el efecto”.

En tal sentido, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97ª reunión de 2008, solicitó al gobierno nacional que de conformidad con la Sentencia antes mencionada, tomara las medidas necesarias para que el legislativo se encargara de reglamentar prontamente el derecho de negociación colectiva de los empleados públicos y que entre tanto se promovieran medios de concertación sobre las condiciones de trabajo.

En virtud de esta petición, se expidió el Decreto 1092 de 2012 “*Por el cual se reglamentan los artículos 7 y 8 de la Ley 411 de 1997 en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos*” para reglamentar todo lo concerniente a los parámetros que se deberán seguir para lograr acuerdos entre las autoridades públicas competentes y los sindicatos conformados por los empleados públicos.

Esta disposición, aunque claramente no cumplió con los fines establecidos para lograr de manera satisfactoria la implementación total de lo contenido en el Convenio 151 de la OIT, logró un acercamiento en términos de igualdad en la aplicación del derecho de negociación colectiva de los empleados públicos del país y la vez, reglamentó el procedimiento que se implementó para llevar a cabo la negociación del pliego de solicitudes entre la entidad y los sindicatos o federaciones sindicales que los representen de la siguiente manera:

Designación de negociadores. La organización que representa a los empleados públicos designará a sus negociadores en la asamblea de afiliados. Recibida la solicitud de la organización sindical, la entidad empleadora designará a sus representantes dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación del pliego de solicitudes.

Iniciación y duración. La discusión del pliego de solicitudes empezará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la designación de los negociadores. La negociación se desarrollará durante un periodo de veinte (20) días hábiles, prorrogables por acuerdo entre las partes, hasta por diez (10) días hábiles más.

- Cuando el pliego de solicitudes contenga aspectos económicos, en asuntos susceptibles de negociación de conformidad con el literal g del artículo 3° del presente decreto, la discusión se adelantará teniendo en cuenta la obtención de disponibilidad presupuestal según lo previsto en el numeral 3° del artículo 5° del presente Decreto.
- Si durante la negociación quedaren puntos pendientes de solución, las partes podrán escoger un mediador, de una lista única nacional de mediadores integrada por el Ministerio del Trabajo, previa consulta verbal de aceptación y posesión en 2 días hábiles, para que el mediador en el término de 10 días hábiles proponga a las partes fórmulas para tratar de avenirlas a un acuerdo sobre la negociación; de no lograrse un acuerdo con las fórmulas propuestas por el mediador, éste presentará recomendaciones por escrito a la entidad pública.

Cierre de la negociación. Una vez concluida la etapa de negociación, las partes levantarán un

acta final en la cual se señalarán los acuerdos y desacuerdos, dichas actas recogerán también los argumentos expuestos por cada una de las partes durante la negociación. La entidad empleadora con base en el acta final suscrita por las partes expedirá los actos administrativos a que haya lugar, o dará la respuesta motivada de su negativa a las peticiones, en un término no superior a 15 días hábiles contados a partir de la firma del acta final.

Registro. Copia de las actas a que se refiere el numeral anterior, serán remitidas al Ministerio del Trabajo, quien deberá realizar el correspondiente registro.

En los términos del mismo decreto, se da por entendido que los fueros reconocidos a los empleados públicos son el fuero de fundadores, fuero de reclamantes, fuero de adherentes, fuero de directivos y fuero circunstancial (al no poder celebrar convenciones colectivas, no les aplica el fuero convencional).

El artículo 406 del Código Sustantivo del Trabajo define el alcance y la protección dada a través de los fueros a los empleados públicos de la siguiente manera:

- a) Los fundadores de un sindicato, desde el día de su constitución hasta dos (2) meses después de la inscripción en el registro sindical, sin exceder de seis (6) meses. (Fuero de Fundadores)
- b) Los trabajadores que, con anterioridad a la inscripción en el registro sindical, ingresen al sindicato, para quienes el amparo rige por el mismo tiempo que para los fundadores. (Fuero de Adherentes)
- c) 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 los miembros de los comités seccionales, sin pasar de un (1) principal y un (1) suplente. Este amparo se hará efectivo por el tiempo que dure el mandato y seis (6) meses más. (Fuero de Directivos)
- d) Dos (2) de los miembros de la comisión estatutaria de reclamos, que designen los sindicatos, las federaciones o confederaciones sindicales, por el mismo período de la junta directiva y por seis (6) meses más, sin que pueda existir en una empresa más de una (1) comisión estatutaria de reclamos. Esta

comisión será designada por la organización sindical que agrupe el mayor número de trabajadores. (Fuero de Reclamantes).

La norma en el artículo 406 no hace mención al fuero circunstancial, el cual se define como la protección que tienen los trabajadores sindicalizados o no, que hubiesen presentado al empleador pliego de peticiones, para no ser despedidos sin justa causa comprobada, desde la fecha de la presentación de éste, hasta que venzan los términos legales de las etapas establecidas para la solución del correspondiente conflicto.

La Corte Constitucional, en Sentencia de 11 de mayo de 2006 determinó que estas garantías no cobijan a los trabajadores que desempeñan cargo de alta dirección o jerarquía dentro de la empresa con capacidad de compromiso y de representación, dado que no pueden pretender estar acogidos por el pliego de peticiones presentado.

2. El desarrollo normativo, jurisprudencial y doctrinal del fuero sindical en el marco del Estado Social de Derecho

2.1. Marco Jurídico Nacional

La protección a la figura sindical se establece de forma importante en el artículo 39 de la Constitución Nacional, que consagra a los trabajadores y empleadores el derecho para constituir sindicatos o asociaciones sin la intervención del Estado. Además dispone que el reconocimiento jurídico de estas organizaciones, se conseguirá mediante la simple inscripción del acta de constitución.

Así mismo resalta, que tanto su estructura interna como su funcionamiento, deberán estar sujetos a lo preceptuado en la Ley y a los principios democráticos. Ordena que solo por vía judicial podrá decretarse la suspensión o cancelación de la personería jurídica y reitera el hecho de que los miembros de la fuerza pública no se beneficiaran del derecho de asociación sindical. Al respecto A. Herrera manifiesta literalmente que:

El artículo 39 superior le confiere un lugar especial a la garantía de fuero sindical, cuando determina que a los representantes

de los sindicatos se les reconoce el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su función. El nexo que guarda la protección que trae consigo la garantía foral y el derecho a la asociación sindical es, por consiguiente, bien estrecho. Por otro lado se refiere la importancia que la Constitución de 1991 le confiere al derecho de asociación sindical como derivación principal de la cláusula del Estado Social de Derecho, establecida de manera expresa en el artículo 1º de la Constitución Nacional y desarrollada en múltiples preceptos constitucionales. (Herrera, 2009, pp. 23-24).

Por otra parte, debe anotarse que el encargado de dar autorización al empleador para que lleve a cabo los despidos colectivos de empleados sindicalizados, que se den por razones económicas, técnicas, financieras, estructurales y de producción será el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 67, de la Ley 50 de 1990, que subroga el artículo 40 del Decreto-ley 2351 de 1965; lo anterior no es óbice para que el interesado deba sustentar los motivos que lo llevan a presentar esta solicitud, ostentando las debidas justificaciones. De igual forma, la ley exige que la misma autorización se hará necesaria por suspensión de actividades de la empresa hasta por 120 días, y aclara, cuando estos tipos de despidos se pueden calificar como colectivos, clasificando a las empresas de acuerdo al número de empleados que las integren y aplicando un porcentaje para el cálculo final.

La aceptación de que la garantías forales cobijen a los trabajadores públicos, se debe a que las mismas encontraron después de mucho tiempo, un asidero legal, constitucional y jurisprudencial, dado por las necesidades en la evolución del sistema laboral del país. Cabe recordar que solamente el fuero sindical se encontraba amparado para los trabajadores particulares y el mismo se encontraba en normas tales como el decreto legislativo 2350 de 1944, la Ley 6ª de 1945, el decreto 2313 de 1946, el decreto 2663 de 1950 y la Ley 141 de 1961. Fue tan solo, buscando el amparo del artículo 39 de la Constitución de 1991 y la Sentencia C-593 de 1993, que se reconoció que a los empleados públicos, también por derecho a la igualdad les era aplicable el fuero sindical; reconocimiento que se desarrolló a la postre en las Leyes 362 de 1997,

584 de 2000, 712 de 2001 y en los decretos 1572 de 1998 y 760 de 2005.

El fuero sindical se encuentra definido en el Código Sustantivo del Trabajo, artículo 405, en su Capítulo VIII, el cual lo señala como:

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. (Código Sustantivo del Trabajo artículo 405).

Pero el artículo 405 Código Sustantivo del Trabajo, no determina que la protección que ofrece el fuero es inalterable, pues igualmente se encuentra establecido en el Código de Procedimiento Laboral, que esta garantía podrá ser retirada por el juez laboral si el empleador demuestra previamente, que existe una justa causa de despido que puede ser calificada como violatoria del contrato suscrito entre las partes. Por tal razón, los jueces deberán estar atentos al estudio de estos casos en particular, como quiera que se quebrantaría el ordenamiento constitucional de no ordenar el reintegro e indemnización respectiva, para aquellos empleados que estando sindicalizados, son despedidos sin la debida autorización emanada de la Jurisdicción.

Como quiera que los artículos 113 al 118 del Código de Procedimiento Laboral, no eran aplicables en lo referente al fuero sindical para los empleados públicos, se hizo necesaria la expedición de la Ley 362 de 1997, que modificó el artículo 2º del Código Procesal del Trabajo, la cual estableció que a partir de ese momento la jurisdicción laboral conocería lo concerniente al fuero sindical de este tipo de empleados en especial. Así mismo, el artículo 147 del Decreto 1572 de 1998, ordena que sin importar el motivo de despido de un empleado de carrera que se encuentre cobijado por fuero sindical, se debe acudir previamente a la autorización judicial respectiva.

Caso distinto es, cuando las causales de despido de empleados aforados se dan cuando de por medio se encuentra la reestructuración de entidades del estado, decisiones que se están respaldadas legal y constitucionalmente. Esto no significa que la administración no deba agotar

el debido proceso y acudir al juez laboral para recibir la autorización correspondiente, dado que de no cumplirse, el empleado público puede hacer uso de la acción de reintegro con la consecuente indemnización.

2.2 La ley 489 de 1998: Naturaleza jurídica, escisiones y encuentros.

La reestructuración de la organización administrativa del Estado ha sido un estrategia de gobiernos contemporáneos cuyo objetivo primario se ha centrado en la posibilidad de otorgar eficiencia a la administración pública, principio consagrado dentro de la legislación contenciosa administrativa y acusado como una necesidad imperiosa del Estado para adecuarse a los criterios de modernización y de estructura pública; elementos estos, insertos dentro de las exigencias de organismos internacionales y del neoliberalismo como apuesta por una globalización de alta intensidad que permee todas las esferas de la vida pública y privada.

En esa medida, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, la reestructuración administrativa se convierte en un escenario inminente para la superación del Estado centralista, feudal y retrogrado, hacia los nuevos principios de la administración pública y, especialmente, la eficacia del aparato público. Aquí recae la Ley 489 de 1998 que tiene como objetivo general la regulación sobre la organización y funcionamiento de las entidades adscritas a la rama ejecutiva, y las disposiciones de estrategias para la organización de la administración pública y la regulación de competencias del presidente para la fusión y creación de entidades de dicho sector.

Bajo este último supuesto, en el capítulo XI de la referida ley 489 de 1998, se regula la creación, fusión, supresión y liquidación de organismos y entidades adscritas a la Rama Ejecutiva y los criterios y procedimientos generales bajo los cuales se deben adoptar dichas disposiciones. De esto, sale a la luz que un proceso de reforma de tal alcance el despido o la modificación de las condiciones de trabajo de los empleados es una consecuencia muchas veces necesaria.

Aunado a lo anterior, llama la atención la existencia de la actual Ley 790 que se fundamenta en las mismas razones de la Ley 489 de 1998. No es entendible la promulgación de una ley con las mismas finalidades.

Aun así, ninguna de las dos contiene pronunciamiento alguno acerca del procedimiento a seguir para el posible retiro o modificación de las comisiones de trabajo de los trabajadores amparados con fuero sindical adscritos a las entidades de la rama ejecutiva cuya relación laboral sea terminada como consecuencia del proceso de reestructuración de una entidad pública. Ante esto, aquella respuesta ha debido ser desarrollada por vía jurisprudencial, lo cual no mantiene la misma línea ni uniformidad de criterio, pero sí permite resolver el vacío legislativo existente.

2.3 Marco Jurisprudencial Interno

Tratándose de fuero sindical, las garantías se aplican tanto a los trabajadores particulares como a los empleados públicos. Así lo estableció la Corte Constitucional cuando en Sentencia C-593 de 1993 suscribió:

El Constituyente de 1991 no excluyó del derecho de asociación sindical a los empleados públicos, sino que le dio consagración constitucional al derecho que les reconocían la ley y la jurisprudencia anterior y amplió las garantías para su ejercicio, al no excluirlos del derecho al fuero sindical. Los empleados públicos tienen el derecho de constituir sus sindicatos sin intervención del Estado, de inscribir las correspondientes Actas de Constitución que les otorgan reconocimiento jurídico y en consecuencia, tendrán legalmente unos representantes sindicales a los cuales no se puede negar que el Constituyente de 1991 reconoció: “el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión”.

En continuas oportunidades se ha reconocido por parte de la Corte Constitucional, que los derechos incluidos en la Carta, no son absolutos y que en el momento que por interés general o bienestar común se den las causas justificadas, los mismos podrán ser restringidos. De la misma forma se interpretan los derechos sindicales desde el punto de vista de la reestructuración de entidades estatales, toda vez que estos no pueden convertirse en obstáculo para las transformaciones que exige el estado, con el fin de garantizar un ejercicio de sus funciones de manera eficiente, transparente, seria y eficaz. Aun así, el organismo no desdibuja con su pronunciamiento,

la importancia que para el desarrollo de la sociedad ha traído el sindicalismo.

Aunque en variadas Sentencias emitidas por la Corte Constitucional, permanece la sensación de que la figura del fuero sindical queda desprotegida a causa de sus pronunciamientos, la misma deja en claro que se debe estudiar cada caso en concreto. Es pertinente recordar que en la Sentencia SU de 2000, se puso especial atención en expresar que toda limitación que se llevara a cabo con el objeto de coartar derechos de los trabajadores, debería ser proporcionada y razonable y de igual forma, tendría que ser armónica con lo contemplado en los textos constitucionales, puesto que si no se daba esto, en nada valdría lo consignado en la Carta respecto a las garantías de los derechos de asociación sindical. Empero afirmo:

Tratándose de contratos de trabajo a término indefinido, la Ley permite el retiro unilateral y sin justa causa (estabilidad impropia porque se indemniza). El juez de tutela no puede oponerse a una reestructuración de una empresa, ni decir cómo se debe hacer y quien la puede hacer, ni menos ordenar mantener la permanencia en el cargo de quienes no pasen en concurso, lo único que puede proteger derechos fundamentales, como se ha hecho en el presente fallo respecto al derecho de asociación y libertad sindical. (Corte Constitucional, Sentencia SU 998 de 2000)

Por lo tanto, en el evento de presentarse una reestructuración administrativa de entidades del estado, el legislador no podrá comportarse de una forma desproporcionada, arbitraria e irrazonable con las facultades otorgadas, ya que de esta forma solo estaría vulnerando los derechos derivados de la garantía foral, si se logra intuir que dichos procesos solo buscan el debilitamiento o liquidación de un sindicato por disminución de sus afiliados. Y de esta forma, de acuerdo con O. Morales, (1986) no es factible perder de vista que los jueces en sus providencias deben elegir aquella interpretación que proteja de manera más efectiva los derechos constitucionales fundamentales.

Posiciones de la Corte Constitucional en relación con la protección especial que se deriva del fuero sindical en procesos de reestructuración administrativa

• Terminación unilateral del contrato de trabajo por una reestructuración administrativa de las entidades públicas

A lo largo de los años y luego de ser incorporado el derecho de sindicalización de los empleados públicos a la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional ha presentado en sus jurisprudencias, cambios de posición en esta materia a lo largo del tiempo. En ciertas oportunidades, se ha pronunciado a favor de la necesidad de darle preferencia al bien común. Como ejemplo de esto, se encuentra la Sentencia T-426 de 2003 (M. P Jaime Araujo Rentería, 2003). Se trató en esta ocasión de establecer al organismo, si los empleados que habían sido despedidos con motivo de una reestructuración administrativa de la entidad, tenían derecho a solicitar la acción de reintegro por medio de la vía judicial, teniendo en cuenta la especial protección de la cual goza el derecho de asociación sindical en el ordenamiento jurídico; a lo que la corte dijo:

No obstante la especial protección constitucional con que el constituyente de 1991, rodeó a la libertad de asociación sindical, [...] esta no es absoluta, pues tal y como lo ha sostenido esta Corporación en reiteradas oportunidades, en los casos de terminación unilateral del contrato de trabajo por una reestructuración administrativa de las entidades públicas, no se vulnera el derecho de asociación sindical. (Corte Constitucional, Sentencia T-426 del 2003).

Para soportar su argumentación, la Corte se remite a la Sentencia C-262 de 1995. En esa oportunidad le correspondió a la Corte responder la pregunta que hacía referencia a la obligación que le asiste a una entidad del orden estatal, de solicitar permiso previo al juez laboral para levantar el fuero sindical de los empleados, cuando esta debe someterse a una reestructuración administrativa. La respuesta dada por la Corte en ese momento, se encauzó en el sentido de que tal permiso otorgado por la jurisdicción no era necesario, si el despido de los aforados se obedecía realmente a las políticas de reestructuración de la entidad.

Se observa que las garantías constitucionales y legales sobre el fuero sindical y la estabilidad laboral, no son afectadas con las disposiciones acusadas, ya que las consecuencias jurídicas, relacionadas con el vínculo laboral que se

impugna por el actor se desprenden de una definición legal de carácter general, se hace por ministerio de la Ley, y porque la facultad constitucional de reestructurar una entidad pública implica entre otras consecuencias, la atribución jurídica de suprimir cargos; en este mismo sentido se encuentra que no asiste razón al actor en cuanto a la supuesta violación del derecho constitucional al fuero sindical de los trabajadores vinculados al sindicato de trabajadores de la CVC, puesto que la debida supresión de un empleo, verificada de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, hace innecesario acudir a la definición judicial del fuero sindical como lo determina la disposición acusada; éste no es un límite absoluto que pueda enervar las decisiones ordinarias del legislador en materia de la estructura de la Administración Nacional. (Sentencia C-262 de 1995).

Igual pronunciamiento se obtuvo en la Sentencia T-575 de 2002, en donde se confirma, que tratándose de verdaderas reestructuraciones administrativas de las entidades, no era menester acudir ante el juez laboral para solicitar la calificación favorable al despido de trabajadores aforados, toda vez que las consecuencias jurídicas relacionadas con la relación o vínculo laboral, se predicen de una definición legal de carácter general, aunado a ello, la facultad de reestructurar entidades estatales que tiene sustento en las propias normas constitucionales y dispone entre otras consecuencias, la de suprimir cargos. Siendo coherente entonces, que si se encontraban amparados en la constitución y en la ley para llevar a cabo los despidos, no era obligación acudir ante el juez laboral para el levantamiento del fuero sindical.

De la misma forma, la Sentencia T-077 de 2003, al decidir sobre una demanda de reestructuración en el municipio de Sabaneta, expresó:

Ahora bien, en el momento de determinar si la conducta desplegada por el empleador se ajusta a los mandatos constitucionales, esta Corporación ha tenido en consideración si el despido masivo se circunscribe dentro de un proceso de reestructuración, teniendo en cuenta los principios e intereses que rigen este tipo de actuaciones administrativas. En consecuencia, partiendo de la base que el derecho a la estabilidad laboral no es absoluto, se ha sostenido que los derechos sindicales

no impiden que por motivos de interés general y de eficacia de la función pública, la Administración pueda suprimir y hacer los ajustes necesarios en su planta de personal.

Esta Corporación ha manifestado en diversas oportunidades, y ahora lo reitera, que los procesos de reestructuración efectuados por las entidades públicas corresponden a un ejercicio legítimo del Estado, en beneficio del interés general y de las necesidades del servicio, por lo que no se viola ningún derecho sindical al suprimir cargos que vienen siendo desempeñados por empleados públicos, incluso amparados con fuero sindical.

• ***Autorización del órgano judicial para el despido de los aforados***

Contrario a lo anterior y en línea jurisprudencial más reciente, se encuentra la Sentencia T-029 de 2004, en la cual, la Corte Constitucional se pronunció al respecto de un fallo emitido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, sobre violación de derechos constitucionales al debido proceso, administración de justicia, igualdad y asociación sindical, puesto que en virtud de un proceso de reestructuración administrativa, no se solicitó el permiso previo judicial correspondiente para despedir a un empleado público aforado. Antes de la decisión, la Corte hace un recuento sobre la importancia de la protección derivada de la garantía foral, y concluye que:

En suma, para despedir o desmejorar a un trabajador amparado con fuero sindical, el patrono deberá obtener permiso del juez laboral, so pena de ser condenado al reintegro o en general al restablecimiento de las condiciones laborales del trabajador aforado, sin perjuicio, claro está, del derecho del patrono a obtener una decisión judicial, con sujeción al debido proceso, cuando, no obstante su incuria en obtener el permiso, el reintegro del trabajador no resulta posible, caso en el que el Juez de la causa, mediante un proceso ordinario, deberá determinar, con la comparecencia del trabajador, si el reintegro efectivamente no resulta posible, y determinar en consecuencia la indemnización que al trabajador habrá de corresponderle en compensación. (Corte Constitucional, Sentencia T-029 de 2004).

Igualmente la importancia de la acción de reintegro, se plantea por medio de la Sentencia

T-731 de 2001. En esta, se protegieron los derechos al acceso a la administración de justicia, debido proceso y asociación sindical. Resolvió el organismo en ese momento, que el fallo dado por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito de Neiva, proferida en un proceso especial de acción de reintegro de fuero sindical, debía ser anulado y que en su defecto, la decisión debería adoptarse nuevamente:

[...] pronunciándose sobre la exigibilidad de la autorización judicial previa, sobre el cumplimiento efectivo que se haya hecho de tal requisito y sobre lo referente a la prescripción de la acción de reintegro y absteniéndose de emitir pronunciamiento alguno sobre la existencia o inexistencia de una justa causa para el despido. (Sentencia T-731 de 2001).

En Sentencia T-029 de 2004, se establecen los alcances de las garantías sindicales y el peso que tienen estas en un Estado Social de Derecho, cuando se remite a los salvamentos de voto de las Sentencias SU-1067 y SU-998 del año 2000. Aquí la corte hace un llamado para examinar cada caso en concreto *“e identificar la dimensión colectiva de cada despido”*, para otorgar al interesado una adecuada defensa a su derecho de acción sindical.

En la Sentencia estima la Corte Constitucional que:

El juez laboral que so pretexto de la liquidación o reestructuración de una entidad pública, omite condenar a la misma al reintegro de quienes fueron despedidos o desmejorados sin permiso del juez laboral incurre en vía de hecho, porque lo que procede en este caso es ordenar el reintegro y trasladar a la entidad -que haga las veces de la entidad extinta- la carga de demostrar la imposibilidad de su cumplimiento, a fin de que si el trabajador afectado, así lo considera, pueda contradecir la decisión.

Esta decisión se confirmó por la misma Corte Constitucional en dos fallos posteriores del año 2005, son estos las Sentencias T-323 de 2005 y la Sentencia T-330 de 2005. En la primera de estas, le correspondió al organismo establecer si era necesario que las entidades que se encuentran en proceso de liquidación, solicitaran permiso ante el juez laboral para la desvinculación de empleados aforados; ante esto respondió la Corte, que

independientemente del proceso de liquidación o reestructuración que adelante la entidad, no la exime de solicitar autorización previa para el levantamiento del fuero y posterior despido de los funcionarios. En igual sentido se pronunció en la segunda Sentencia ya mencionada y adicional a esto, recordó las múltiples ocasiones en que ha reiterado la significación y alcances de la misma junto a la importancia de la garantía foral.

En similar sentido se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia T-360 de 2007, en donde el accionante solicita que se cumpla Sentencia de reintegro laboral al cargo que venía ejerciendo, el cual había sido suprimido debido a una reestructuración

En suma, tanto la Constitución Política como las normas legales establecen la protección del trabajador privado o el servidor público amparado con fuero sindical. Ello, mediante la disposición de medios judiciales ordinarios creados para el efecto, esto es: (i) la obligación del empleador de solicitar previamente ante el juez laboral la autorización para despedir, desmejorar en sus condiciones de trabajo o trasladar a tales trabajadores y servidores; y, (ii) el derecho en cabeza de los trabajadores y servidores públicos aforados, de solicitar a través de la presentación de una demanda especial, el reintegro a su cargo, en los casos en que se haya producido su despido, traslado o desmejora en sus condiciones de trabajo, sin previa autorización judicial.

[...]

En todo caso, adquiere relevancia aclarar, que en los casos de reestructuración de las entidades públicas, el juez ordinario laboral debe ordenar el reintegro del trabajador amparado con fuero sindical si el empleador no solicitó previamente el permiso judicial respectivo para despedir, desmejorar o trasladar al trabajador aforado (Corte Constitucional, Sentencia T-360 de 2007).

Posteriormente la Corte Constitucional en la Sentencia T - 0249 de 2008, ampara los derechos del accionante. En tal oportunidad, la decisión de la Corte se encaminó a sustentar que los derechos de representantes de los trabajadores no se pueden ver afectados por las decisiones de los trabajadores al realizar una reestructuración. Así lo expone:

Quiere decir, entonces, que la decisión del empleador de realizar despidos colectivos por razones económicas, técnicas, financieras, operativas, de producción o análogas, no desplaza el derecho de los representantes de los trabajadores a permanecer en el empleo, así la medida cuenta con la aquiescencia de las autoridades administrativas del trabajo. Lo anterior si se considera que los artículos 39, 53 y 93 de la Constitución Política conceden a los activistas sindicales protección contra el despido arbitrario y los Códigos Sustantivos y Procesal del Trabajo no consideran justo que el empleador pueda promover, por su propia iniciativa, el levantamiento de la garantía constitucional concedida a los representantes de los trabajadores para el ejercicio de su gestión sindical.

3 Alcance Jurídico del Fuero Sindical en el evento de reestructuración de la entidad

Es bien sabido que el empleador no puede despedir al empleado aforado sin justa causa y previa autorización judicial. Siendo así, al empleador le corresponderá iniciar un proceso de levantamiento de fuero sindical, para que sea el juez quien lo autorice; dicho proceso deberá iniciarse de forma inmediata a la ocurrencia de una justa causa que soporte el despido, traslado o desmejora del trabajador; lo anterior encuentra sustento en lo expresado en los artículos 113 a 117 del Código Procesal del Trabajo. En estas disposiciones, se señala que se presume la existencia del fuero sindical con la sola certificación de la inscripción en el registro sindical o con la comunicación del empleador de la inscripción, habida cuenta que:

El fundamento mismo para el ejercicio del mencionado levantamiento, es necesariamente la existencia y conocimiento por parte del empleador de una justa causa que justifique las pretensiones de levantar el fuero al trabajador. Si esa justa causa no se extiende en el tiempo y se esgrime en momentos diversos a los que dieron origen a la eventual posibilidad de levantamiento del fuero, lo que en realidad ocurre es que el fundamento mismo o la causal que autorizaba legítimamente el levantamiento, desaparece y en consecuencia se controvierte la razón misma de su consagración (Martínez, 2000, p. 58)

El objetivo del proceso de levantamiento del fuero, es verificar la ocurrencia de la causa que alega el empleador y el análisis de su legalidad o ilegalidad. El artículo 118A del Código Procesal del Trabajo, tiene como finalidad respetar el derecho de asociación sindical y garantizar el debido proceso, cuando por parte del empleador los trabajadores sindicalizados son despedidos o desmejorados sin autorización previa del juez respectivo y expresa además, que el empleado que considere que esta causa se ajusta a su caso, cuenta con dos meses a partir de la ocurrencia del hecho, para interponer la acción especial de reintegro por fuero sindical.

La jurisdicción ordinaria en el ámbito laboral y de seguridad social, conoce sobre la obtención de cualquier tipo de permiso que se desprenda de una relación laboral, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 712 de 2001 en su artículo 2, razón por la cual, es a esta jurisdicción a la que atañe apropiarse de los conflictos concernientes al reintegro por fuero sindical de empleados públicos y trabajadores privados, siguiendo obviamente los parámetros establecidos en el Código de Procedimiento Laboral.

Para aplicar la acción de reintegro, el funcionario judicial deberá analizar si el empleador se encontraba en la obligación de solicitar el permiso judicial y de ser así, verificar si cumplió con tal requisito. No obstante, el juez no puede pronunciarse sobre la legalidad o no del despido durante este proceso, toda vez que incurriría en una vía de hecho, como quiera que en virtud del debido proceso toda persona solo puede ser juzgada con las formas propias de cada juicio y exclusivamente por el juez competente.

Surtido este proceso y si se comprueba que se desconocieron las disposiciones en esta materia y por ende el trabajador fue despedido, se deberá ordenar su reintegro inmediato y como consecuencia, se condenará al empleador a título de indemnización, al pago de los salarios dejados de percibir por el empleado.

En este sentido, siendo el juez laboral el encargado de proteger los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, debe estudiar los hechos del caso en toda su extensión e identificar las diversas situaciones y consecuencias de los actos denunciados. Igualmente, debe cotejar si el despido se dio por actos dolosos del patrono

tendientes a desintegrar o afectar el sindicato. Nada en la Ley impide que el juez laboral estudie la situación argumentada; por lo tanto, debe afirmarse que es este, durante el proceso, el llamado a proteger los derechos fundamentales del aforado cuando estos resulten afectados por actos imputables al empleador.

Así mismo el juez que conoce la acción de reintegro por fuero sindical, calificará directamente la legalidad o ilegalidad del despido o del retiro del servicio, y si no se pronuncia sobre el incumplimiento del requisito de la solicitud judicial previa, dicha garantía no tendría ningún sentido. En tal caso, el empleador podría despedir o retirar del servicio libremente al trabajador aforado, sin que ello comportara ilegalidad alguna.

La Corte Constitucional hace diferencia entre las acciones de fuero sindical y de reintegro. Entonces, la primera tiene por objeto solicitar autorización judicial previa al despido y de esta manera, verificar la ocurrencia de la causa real así como de su legalidad o ilegalidad. La acción del levantamiento del fuero sindical, deberá ser iniciada por el empleador cuando considere que se configuran las justas causas para despedir a un empleado aforado. Entre tanto, la acción de reintegro, es la iniciada por el trabajador aforado, cuando ha sido despedido del cargo sin que la causa haya sido calificada previamente por el juez del trabajo. Con la acción de reintegro, el empleado busca ser devuelto a la entidad y al cargo en el que se desempeñaba antes de ser retirado.

3.1 La garantía del fuero sindical frente a los procesos de reestructuración administrativa

Las facultades otorgadas al Presidente de la Republica para para suprimir o fusionar entidades públicas, se encuentran establecidas en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política. Igualmente la ley 489 de 1998 en su artículo 52 determina que el mismo funcionarios podrá suprimir, disolver o liquidar entidades del cuando se cumplan ciertos presupuestos, cuyo parágrafo 1º expresa entre otros, que por medio del acto administrativo que ordene la acción, se dispondrá sobre la situación de los servidores públicos.

Así mismo, el artículo 2º del Decreto Reglamentario 254 de 2000, reza que el proceso de liquidación se inicia una vez ordenada la supresión o disolución de la entidad y a la vez dice:

f) La prohibición expresa al representante legal de la entidad de realizar cualquier tipo de actividades que impliquen la celebración de pactos o convenciones colectivas o cualquier otro acto que no esté dirigido a la liquidación de la entidad. Esta prohibición opera a partir de la expedición del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad. (...) (Ley 50 de 1990, "por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones", 1990) No obstante, al vencimiento del término de liquidación quedarán automáticamente suprimidos los cargos existentes y terminarán las relaciones laborales de acuerdo con el respectivo régimen legal aplicable". (Decreto Reglamentario 254 de 2000)

En cuanto a lo dicho sobre los procesos de reestructuración de entidades públicas y la afectación derivada al fuero sindical de servidores públicos, el organismo constitucional determinó que en todo momento la entidad pública deberá acudir previamente ante el juez laboral, en el evento de presentarse la eliminación de cargos ocupados por empleados públicos aforados; de la misma forma el funcionario determinará si la reestructuración de la entidad es una justa causa o no para levantarle el fuero sindical a un trabajador, como se explica en la Sentencia T - 205 de 2004.

El derecho de asociación sindical presenta una dimensión *instrumental*, en la medida que "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," (Sentencia T - 205 de 2004, 2004), en especial, la negociación y suscripción de una convención colectiva, derechos de los cuales, sin embargo, no gozan los sindicatos de empleados públicos.

Al respecto, en Sentencia C 201 del 2002, la Corte consideró que:

[...] estando garantizado constitucionalmente el derecho de negociación colectiva para todas las relaciones laborales, incluidas las de los empleados públicos, y existiendo una amplia facultad de configuración normativa en esta materia por parte del legislador, este último podría en el futuro permitirle a dichos empleados

presentar pliegos de condiciones.

El derecho a ejercer la libre sindicalización, el cual se encuentra implementado por la constitución, se beneficia entre otras, por la protección derivada de que con la simple inscripción del acta de constitución, se obtendrá la personería jurídica; además en caso de que el empleador o cualquier otra persona o entidad desee suspenderla o cancelarla, tal acción solo tendrá validez por medio de Sentencia judicial y que los representantes y directivos del sindicato gozarán del fuero y demás garantías necesarias para adelantar las gestiones correspondientes a su cargo.

En el mismo sentido la Corte consideró por medio de la Sentencia T-326 de 1999, lo siguiente:

Ha sostenido esta Corte, que la institución del fuero sindical es una consecuencia de la protección especial que el Estado otorga a los sindicatos para que puedan cumplir libremente la función que a dichos organismos compete, cual es la defensa de los intereses de sus afiliados. Con dicho fuero, la Carta y la Ley, procuran el desarrollo normal de las actividades sindicales, vale decir, que no sea ilusorio el derecho de asociación que el artículo 39 superior garantiza; por lo que esta garantía mira a los trabajadores y especialmente a los directivos sindicales, para que estos puedan ejercer libremente sus funciones, sin estar sujetos a las represalias de los empleadores. En consecuencia, la garantía foral busca impedir que mediante el despido, el traslado o el desmejoramiento de las condiciones de trabajo, se perturbe indebidamente la acción que el legislador le asigna a los sindicatos.

Al igual que para los trabajadores particulares, el empleador no podrá actuar a propia voluntad en contra de un empleado público, persiguiendo como finalidad el perjuicio de su fuero sindical. La garantía foral requiere que para llevar a cabo tal acción, la misma sea calificada con antelación por un juez laboral, quien es el único encargado de considerar como legal la solicitud, estudiando las justas causas que componen la petición y posteriormente autorizar o negar el despido, desmejora laboral o traslado, según sea el caso.

De esta forma se protege al empleado aforado en contra de decisiones arbitrarias y caprichosas

de los jueces, que a todas luces contradigan lo ordenado en la constitución y la Ley. No obstante, de ocurrir esta situación, el afectado puede acudir a la acción de tutela para proteger sus derechos fundamentales, demostrando el error que cometió el funcionario en la Sentencia judicial adversa. Es al organismo constitucional a quien corresponderá verificar que lo alegado por el accionante se ajuste a derecho y definir el caso presentado, sin que ello se tome como una intromisión con respecto al juez de conocimiento, pero claramente no podrá pronunciarse de fondo con la cuestión litigiosa. El estudio se delimitará a confirmar la existencia de condiciones irregulares en la decisión desde el punto de vista orgánico, sustantivo y procedimental y una vez comprobadas, únicamente expedirá las medidas que se encuentren dadas en su competencia constitucional..

CONCLUSIONES

La Carta del 1991, como documento político fundacional del Estado Social de Derecho en Colombia, democratizó las estructuras políticas del Estado e introdujo una amplia gama de derechos y garantías, dentro de los cuales se encuentra el derecho laboral como principio del Estado y garantía individual y colectiva. Ante esto y atendiendo al espíritu participativo de la constituyente, se instauró el derecho a la organización sindical como facultad de los trabajadores del sector público y privado a organizarse en pro de su interés y por ende, universalizó el fuero sindical extendiéndolo a toda clase de servidores.

La decisión del empleador de realizar despidos colectivos por razones económicas, técnicas, financieras, operativas, de producción o de reestructuración, no desplaza el derecho de los representantes de los trabajadores a permanecer en el empleo, por cuanto este tipo de maniobras no se encuentran previstas en el artículo 410 del Código Sustantivo del Trabajo. Así las cosas, dentro de las causales contempladas en la norma y que se constituyen en justa causa para retirar un empleado aforado del servicio, no se encuentra la reestructuración de las entidades del Estado o la supresión o fusión, por necesidades de la administración pública.

La falta de una reglamentación oportuna y adecuada que proteja a los empleados aforados de entidades públicas, cuando por orden del

ejecutivo se reestructuren las mismas; dan como respuesta el que se haya permitido sean removidos de sus cargos sin el mínimo respeto a los derechos sindicales, lo cual afecta en primer lugar a la organización sindical misma y en segundo término, al empleado individualmente considerado, a quien se remueve bajo supuestas reestructuraciones sin que previamente -como lo ha dicho reiteradamente la Corte Constitucional-, se obtenga el levantamiento del fuero sindical para poder suprimir su cargo.

Los derechos que se ven vulnerados en este escenario de discusión son fundamentalmente el de asociación sindical con las garantías que de éste se derivan y por otro lado, el derecho a la estabilidad de los funcionarios de carrera administrativa, los cuales colisionan con la atribución administrativa de las entidades públicas de reestructurarse para lograr altos niveles de eficiencia con bajos costos, racionalizando por tanto el gasto público.

La situación en la que se encuentra el empleado público aforado, sujeto de especial protección en el ordenamiento jurídico, exige la intervención del juez ordinario para que en aquellos casos en que se pretenda el despido por parte de la entidad estatal invocando una justa causa como lo es la reestructuración, esta sea reconocida a través de providencia judicial, toda vez que si no se hiciera, se iría en contravía a lo preceptuado en los artículos 405 y 408 del Código Sustantivo del Trabajo. Ello como garantía al derecho al debido proceso y a un trato diferenciado que se ajusta a su condición de miembro de una organización sindical.

En los casos en que se pretenda el despido de trabajadores aforados como consecuencia del proceso de reestructuración del cual es objeto una entidad del Estado, no constituye en principio, una restricción ilegítima al derecho de asociación sindical, debido a que con tal medida

lo que pretende es satisfacer las necesidades de mejoramiento continuo y permanente que requiere el servicio público, motivo por el cual el interés particular de los servidores públicos debe ceder ante el interés general o social que comporta la supresión de cargos como consecuencia de la reestructuración de la institución.

La Corte Constitucional ha variado su jurisprudencia de forma progresiva al entender la obligatoriedad de acudir ante la jurisdicción para que se autorice el despido de un empleado público, aceptando la reestructuración de una entidad administrativa como una justa causa de despido y que como consecuencia, se dé la finalización de relación con el sindicato y por ende la pérdida legal del fuero sindical.

Tanto las entidades del estado como las organizaciones sindicales, carecen de información estadística pertinente que ayude a dimensionar el número, al menos aproximado, de empleados públicos que se han visto afectados a lo largo de casi 20 años, por la supresión de cargos en la Rama Ejecutiva del estado, por cuenta de la reestructuración administrativa establecida en la Ley 489 de 1998.

Con los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional a partir de 1991, en lo referente al despido de servidores públicos que se encontraban protegidos constitucional y legalmente con el fuero sindical, se llega a la conclusión, que la supresión de estos cargos por reestructuración administrativa de la entidad estatal legalmente es válido, cuando se cumpla con los requisitos establecidos en la ley laboral; pero igualmente reconoce que tal medida no siempre en términos de justicia se ajusta a lo deseado en el estado Social de Derecho. En últimas este organismo, se muestra como una corte legalista, más no como una garantista de derechos fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

- Campos Rivera , D. (1974). *Derecho laboral Colombiano* . Bogotá D.C : Temis.
- Castellanos Avendaño, C. (2013). *Principio de estabilidad laboral en la implementación de carrera administrativa en Colombia: punto de inflexión, la supresión de cargos*. Tesis presentada como requisito parcial para optar por el título de Magíster en Derecho. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/11367/1/06699790.2013.pdf>
- **Código Sustantivo del Trabajo. Adoptado por el Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950. Agosto 4 de 1950.**
- *Constitucion Política de 1991*. (1991). Bogotá D.C : Leyer .
- Conti Parra, A. (1981). *Fuero Sindical en Colombia* . Bogotá D.C : Temis.
- Corte Constitucional. Sentencia C-593 14 de diciembre de 1993, M.P.: Carlos Gaviria Diaz.
- Corte Constitucional. Sentencia C-262 20 de junio de 1995, M.P.: Fabio Morón Diaz.
- Corte Constitucional. Sentencia T-326 2 de mayo de 1999, M.P.: Fabio Morón Diaz.
- Corte Constitucional. Sentencia C -381 21 de julio de 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. Sentencia SU 998 2 de agosto del 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. Sentencia T-731 17 de octubre de 2000, M.P.: Rodrigo Escobar Gil .
- Corte Constitucional. Sentencia T-1189 19 de abril de 2001, M.P.: Jaime Araujo Renteria.
- Corte Constitucional. Sentencia C-579 5 de junio de 2001, MP.: Eduardo Montealegre Lynnet.
- Corte Constitucional. Sentencia C 201 19 de marzo de 2002, M.P.: Jaime Araujo Renteria.
- Corte Constitucional. Sentencia T 575 26 de julio de 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional. Sentencia T-426 26 de mayo de 2003, M. P.: Jaime Araujo Renteria.
- Corte Constitucional. Sentencia T 029 22 de enero de 2004, M.P.: Alvaro Tafur Galvis .
- Corte Constitucional. Sentencia T 029 22 de enero de 2004, M.P.: Alvaro Tafur Galvis .
- Corte Constitucional. Sentencia T-205 4 de marzo de 2004, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. Sentencia C-593 20 de Agosto de 2014, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt.
- *Decreto Reglamentario 254 de 2000*. Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional. Febrero 22 de 2000.
- *Decreto 1012 de 2012*. Reglamento de Investigaciones Administrativas. Modificase el Decreto N° 467/99. Julio 2 de 2012.
- Departamento Nacional de Planeación –DNP. (2010). *Elementos básicos sobre el Estado colombiano*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Flanders , A. (1970). *Managment adn Unions* . Londres .
- Fernández, J. (2002). *Formularios Procesales Laborales* . Bogotá D.C : DyKinson .
- Guerrero Figueroa , G. (1980). *Introducción al Derecho del Trabajo* . Bogotá D.C : Temis .
- Garcia, J. (1999). “Ley 489 de 1998 Un Desafío para la Administración Pública”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Universidad del Rosario, pp. 32-41.
- Grupo de Acciones Públicas. (2014). *De la integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional*. Bogotá D.C.: Pontifica Universidad Javeriana.
- Hernández Valderrama, F. (2004). *El sindicalismo en Colombia. Implicaciones sociales y políticas*. Bogotá: Pontifica Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Departamento de Derecho Laboral. Recuperado de: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere6/DEFINITIVA/TESIS29.pdf>

- Herrera Llanos, W. (2004). “La rama ejecutiva del poder público”, *Revista de Derecho*, núm. 21, pp.250-282.
- Herrera Robles, A. (2009). *Aspectos Generales del Derecho Administrativo Colombiano*. Bogotá D.C : Uninore.
- Lamo Gómez, J. (1982). *Derecho Laboral Colombiano*. Bogotá D.C : Facultad de Derecho UNAB .
- **Ley 362 de 1997. Por la cual se modifica el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y se dictan normas sobre competencia en materia laboral. Febrero 18 de 1997.**
- *Ley 50 de 1990*. Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. Diciembre 28 de 1990.
- Marucci, Díaz Granados, C. R. (2005). *Panorama Contextualizado de Derecho Laboral Colombiano*. Bogotá D.C: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Molina Betancur, C. M., y Cerón Zapata, P. (2004). Primeras reflexiones acerca del contenido normativo de la Ley 489 de 1998. *Estudios Socio-Jurídicos*, Vol.6, núm.2, pp.145-180.
- Morales Benítez, O. (1986). *Planteamientos Sociales*. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz Dorado, A. (2014). *El trabajo y la asociación sindical en el marco de las reformas laborales*. Tesis presentada como requisito parcial para optar por el título de Magíster en Derecho Constitucional. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Recuperado de:
 - <http://www.bdigital.unal.edu.co/39439/1/angelamariam%C3%B1ozdorado.2014>
- Organización Internacional del Trabajo. (1944). *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (1944)*. Recuperado de: <http://www.ilo.org/>.
- Organización Internacional del Trabajo. *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949*.
- Organización Internacional del Trabajo. *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1947*.
- Organización Internacional del Trabajo. *La negociación colectiva en la administración pública, Un camino a seguir. Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública. Conferencia internacional del trabajo. 2013. P. 124.*
- Pecaut, D. (1973). *Política y Sindicalismo en Colombia*. Bogotá D.C: La Carrera.
- Romero Molina, C. (Jul.- Dic. 2011). “Fundamentos de las garantías laborales constitucionales de los servidores públicos en procesos de renovación estatal”, *Revista DIXI*, vol. 13, núm. 14, pp. 40-70.
- Sarria, E., y Sarria Barragán, M. (1984). *Derecho Administrativo Colombiano: general y Especial*. Bogotá D.C: Colección .
- Vásquez Gómez, J.P. (Abr.- Sept. 2009). “Supresión de cargos públicos e incorporación de empleados en la nueva planta personal. El derecho a la igualdad y la diferenciación positiva”, *Justicia Juris*, Vol. 6, núm. 11, pp. 89-104.