



## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**

**Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth**

Bogotá, D.C., 8 de julio de 2016

Expediente: 38517  
Radicación: 470012331000200700467 01  
Actor: Martha Ligia Santodomingo de Blanco  
Demandados: Nación-Rama Judicial-Dirección de Administración Judicial  
Naturaleza: Reparación directa

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 10 de febrero de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena. La sentencia será revocada.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

La señora Martha Ligia Santodomingo de Blanco fue declarada insubsistente sin autorización judicial por parte de la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga (Magdalena) pese a la calidad de aforada sindical que ostentaba. Como consecuencia de lo anterior, presentó demanda laboral en ejercicio de la acción de reintegro la cual fue negada por la Sala Laboral, del Distrito Judicial de Santa Marta, autoridad judicial que desconoció el amparo foral que guarecía a la trabajadora.

## ANTECEDENTES

### I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 26 de octubre de 2007, la señora Martha Ligia Santodomingo de Blanco, en nombre propio, a través de apoderado judicial, presentó ante el Tribunal Administrativo del Magdalena demanda en ejercicio de la acción **reparación directa** con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (f. 1-16, c.1.):

**PRIMERO:** *Que se declare responsable a LA NACIÓN-DIRECCIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, por los perjuicios materiales y morales que sufrió mi mandante, MARTHA LIGIA SANTODOMINGO DE BLANCO, con ocasión de la sentencia proferida el veintiséis (26) de octubre de 2005, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta, mediante la cual resolvió revocar la sentencia del siete (7) de octubre de 2004 del Juzgado 2º Laboral del Circuito de la ciudad de Ciénaga (Magdalena), que a su vez había declarado prescrita la acción de reintegro y, en su lugar, absolvió a la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga Magdalena de todas las pretensiones de la demanda.*

**SEGUNDO:** *Que como consecuencia de la anterior declaración LA NACIÓN-DIRECCIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL sea condenada a pagar a mi mandante los perjuicios patrimoniales, materiales y morales sufridos por mi mandante con ocasión del error judicial en que incurrió la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta, en la sentencia de octubre veintiséis (26) de 2005, proferida dentro del proceso especial de fuero sindical que promovió contra la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga Magdalena radicado 0884, los cuales determino así:*

**1) PERJUCIOS MATERIALES:**

- a) **POR DAÑO EMERGENTE:** *la suma de DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10.000.000.00) representado en los gastos en que hubo de incurrir mi*

*mandante por concepto de atención médica, hospitalaria y farmacéutica para ella y sus menores hijos, como consecuencia de haber sido excluida del Sistema de Seguridad Social Integral, desde la fecha en que se produjo el fallo del Tribunal hasta la presentación de esta demanda.*

**b) LUCRO CESANTE:**

- 1. LUCRO CESANTE PASADO: Representado en los valores dejados de percibir por efecto del fallo absolutorio, equivalentes a la indemnización tasada en los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido hasta la fecha del fallo, es decir: la suma de CUARENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS NUEVE MIL CIENTO TREINTA Y SEIS PESOS MCTE. (\$44.609.136,00) más los intereses por mora correspondientes a esta suma hasta la fecha de presentación de la demanda, por la suma de DIECIOCHO MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$18.200.000.00) liquidados con base en el último ingreso devengado por mi asistida que fue de \$929.357.00.*
- 2. LUCRO CESANTE FUTURO: Representado en los salarios y prestaciones que mi mandante pudo percibir desde la fecha en que se produjo la sentencia del Tribunal, en el entendido que éste debió ordenar el reintegro; hasta la fecha en que laboralmente hubiese estado habilitado para permanecer en dicho cargo, es decir, hasta la fecha en que hubiese cumplido la edad y el tiempo para pensionarse, la cual estimo en una suma aproximada de DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS (\$249.000.000.00), representados en salarios y prestaciones dejados de devengar durante todo el tiempo posterior a la sentencia y hasta la de cumplimiento del tiempo mínimo de pensión, teniendo en cuenta, además, que para la fecha de despido contaba con más de doce (12) años al servicio de la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga Magdalena y una edad de 46 años.*

**2. PERJUICIOS MORALES:**

*Los estimo en la cantidad equivalente a QUINIENTOS (500) salarios mínimos legales vigentes, teniendo en cuenta los padecimientos sufridos por mi mandante al verse privada de la posibilidad de trabajar para el sostenimiento de su núcleo familiar, así como el hecho de asumir por cuenta propia el costo de la seguridad social de su núcleo familiar y en especial el de su hijo discapacitado, amén de haberse truncado la posibilidad de acumular el tiempo de pensión que le hubiese permitido llevar al final de su vida laboral una vida digna y decorada. También ha de ponderarse para estos mismos perjuicios el hecho que ante su edad actual (48 años) las posibilidades de adquirir empleo son casi nulas por las exigencias del mercado laboral.*

2. Señaló la accionante que mediante demanda radicada el 1 de abril de 2004 ante los jueces laborales del circuito de Ciénaga (Magdalena), solicitó la protección legítima de la garantía de “fuero sindical” dado el despido ilegal de que fue objeto por parte del E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga.

2.1. Indicó que inicialmente la decisión del litigio correspondió al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ciénaga, autoridad que mediante sentencia del 7 de octubre de 2004, declaró probada la excepción de prescripción propuesta por el demandado, decisión que fue confirmada por el Tribunal Superior de Santa Marta, Sala Laboral el 22 de noviembre de 2004.

2.2. Aseguró que la Sala Penal de la Corte de Justicia, al desatar el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión en sede de tutela proferida por la Sala Laboral del alto tribunal, concedió el amparo al derecho fundamental al debido proceso y en consecuencia dejó sin efecto la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Santa Marta, Sala Laboral, al tiempo que ordenó pronunciarse de fondo sobre las pretensiones.

2.3. Adujo que en cumplimiento de la orden del juez constitucional, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta profirió sentencia mediante la cual absolvió a la entidad demandada bajo el argumento de que el amparo sindical no cobijaba a la extrabajadora comoquiera que si bien conformaba la junta directiva del sindicato, excedía el número de 5 integrantes cobijados con la garantía sindical que establece el artículo 407 del Código Sustantivo del Trabajo.

2.4. Por último, señaló que la decisión de absolver a la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga truncó su posibilidad de percibir la indemnización fijada por la ley para este evento, así como la posibilidad de acumular el tiempo para obtener su pensión de jubilación (f. 1-16, c.1.).

## II. Trámite procesal

3. La Nación-Rama Judicial, **en escrito de contestación** de la demanda, propuso la excepción de falta de legitimación por pasiva fundada en el hecho de que fue la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga, entidad empleadora, la que negó el reconocimiento y pago de los salarios y demás prestaciones sociales a las que eventualmente tenía derecho la señora Santodomingo de Blanco. De otro lado, se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, en tanto señaló que el fallo proferido por el Tribunal Superior de Santa Marta no desconoció el documento que legalmente fue instituido por la ley para probar la garantía de fuero sindical, así como tampoco la certificación expedida por la coordinadora del grupo de archivo sindical donde la actora aparece relacionada como integrante de los cinco miembros suplentes, la razón que provocó la denegatoria de las pretensiones la constituyó la configuración del fenómeno jurídico de la prescripción en el ejercicio del derecho (f. 65-70, c.1.).

4. El 10 de febrero de 2010, el Tribunal Administrativo del Magdalena, profirió **sentencia de primera instancia**, mediante la cual declaró no probada la excepción denominada falta de legitimación por pasiva al paso que negó las súplicas de la demanda (f. 116-122, c. ppl.):

4.1. El *a quo* consideró que la conclusión a la cual arribó la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta obedeció a una valoración en conjunto del material probatorio, en el cual se apreció, no solo la resolución n.º 006 del 3 de septiembre expedida por la Inspección de Trabajo, sino además el acta de la

asamblea general de afiliados a SINDESS seccional Ciénaga celebrada el 28 de septiembre de 2002, documentos de los cuales se observa que tanto la comunicación librada por el sindicato con destino al gerente de la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga al igual que la certificación emanada de la Coordinación de Archivo Sindical del Ministerio de Protección Social, no corresponden a lo verdaderamente decidido por los dignatarios de este sindicato, quienes no establecieron que la señora Santodomingo de Blanco integrara como quinta suplente la junta directiva de la referida asociación sindical, situación que la cobija con la garantía del fuero sindical.

4.2. Advirtió que solo cuando el yerro jurisdiccional sea de tal magnitud que se evidencie sin mayores elucubraciones, esto es, de manera palmaria, grosera y en abierta contravía al ordenamiento o desprovista del más mínimo examen fáctico o probatorio, es que será procedente la declaración de responsabilidad extrapatrimonial del Estado con ocasión de la configuración del daño antijurídico, lo contrario sería atentar contra la autonomía e independencia judicial.

5. Contra la sentencia de primera instancia la demandante interpuso **recurso de apelación** (f.128-135, c. ppl.). La apelante centró en cuatro aspectos sus motivos de inconformidad frente al fallo. El primero en que el Tribunal al realizar la ponderación de los elementos fácticos y probatorios para la configuración del error judicial contravino el lineamiento jurisprudencial trazado por el Consejo de Estado, de acuerdo con el cual es prescindible la eventual falta personal del agente que lo causa, pues su fundamento descansa en la cláusula general de responsabilidad contenida en el artículo 90 constitucional, que obliga al Estado a indemnizar todo daño antijurídico que ocasione, como el cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado en una providencia contraria a la ley.

5.1. Divergió del análisis del material probatorio realizado por el tribunal a partir del cual concluyó que la providencia contentiva del error judicial obedeció a la valoración acertada que el juez colegiado laboral hizo de las pruebas allegadas a ese proceso, comoquiera que dio por probado que la señora Santodomingo de Blanco no estaba amparada por la garantía del fuero sindical por no aparecer elegida como miembro suplente dentro de la elección realizada por la asamblea general del sindicato, valoración con la que desconoció el precepto legal contenido en el artículo 362 del Código Sustantivo de Trabajo que habilita a toda organización sindical para redactar libremente sus estatutos los que por los menos contendrán *“el número, denominación, período y funciones de los miembros de la directiva central y de las seccionales en su caso...”* y que fue justamente lo que hizo en la elección de su junta directiva, si se tiene en cuenta que lo decidido fue su integración, sin indicación del carácter de principales o suplentes de sus miembros, atribución que se asignó exclusivamente a sus directivos.

5.2. Insistió en que la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta desconoció la virtualidad dada por la ley al certificado de inscripción de la junta directiva y/o comité ejecutivo o en su defecto de la comunicación al empleador, como prueba pertinente de cara a acreditar la calidad de aforado sindical.

5.3. Aseguró que la providencia dictada por el juez colegiado laboral omitió la presunción de legalidad que recayó sobre el acto de inscripción realizado por la autoridad administrativa competente, del cual se derivó la calidad de aforada de la actora, el que no fue controvertido ni tan siquiera por la entidad empleadora ni por ningún otro sujeto de derecho, razón por la cual al encontrarse vigente, e incorporar los derechos laborales de carácter especial reconocidos a los integrantes de la junta directiva del sindicato, obligaba al operador judicial a ordenar el reintegro y pago de los salarios adeudados a la aforada Santodomingo de Blanco.

5.4. Por último, indicó que el Tribunal Superior del Distrito de Santa Marta, Sala laboral, inobservó la prevalencia de los convenios internacionales del trabajo suscritos y ratificados por Colombia y acogió sin el más mínimo recato la interpretación menos favorable al trabajador y a la garantía del fuero, en contravía de lo preceptuado por el artículo 53 de la Constitución Política.

6. En el término dado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto se guardó silencio.

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia

7. La Sala observa que es competente para resolver el asunto *sub judice*, iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa, en atención de la naturaleza del asunto. La Ley 270 de 1996 desarrolló la responsabilidad del Estado en los eventos de error jurisdiccional, defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y privación injusta de la libertad, para lo cual fijó la competencia para conocer de tales asuntos en primera instancia en cabeza de los tribunales administrativos y, en segunda instancia, en el Consejo de Estado, sin que sea relevante consideración alguna relacionada con la cuantía<sup>1</sup>.

### II. Hechos probados

8. De conformidad con las pruebas incorporadas al expediente, que pueden ser valoradas, están debidamente acreditados los siguientes hechos relevantes:

---

<sup>1</sup> Para tal efecto puede consultarse el auto proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 9 de septiembre de 2008, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente 11001-03-26-000-2008-00009-00, actor: Luz Elena Muñoz y otros.

8.1. La señora Martha Ligia Santodomingo de Blanco, el 30 de abril de 1997 fue nombrada provisionalmente para desempeñar el cargo de auxiliar de enfermería, con una intensidad horaria de ocho (8) horas diarias y una asignación básica mensual de \$401 893. Ocupó este cargo hasta el 6 de noviembre de 2003 (copia auténtica de la comunicación de nombramiento, f. 8, c. 2; copia auténtica de la certificación expedida por el jefe del Departamento Recursos Humanos de Hospital San Cristóbal de Ciénaga).

8.2. Mediante resolución n.º 6 del 23 de octubre de 2002, notificada el 25 del mismo mes y año, la inspectora de Trabajo y Seguridad Social de Ciénaga (Magdalena), inscribió la elección y designación de cargos de la junta directiva del sindicato de la Salud y Seguridad Social “SINDESS”, la cual fue conformada de la siguiente manera (copia auténtica de la resolución 006 del 23 de octubre de 2002, expedida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Ciénaga, f. 9-11, c.2.):

*Presidente..... María Mozo Rodríguez*  
*Vicepresidente..... Alberto Constante Guette*  
*Tesorera..... Nuris Núñez Benavides*  
*Fiscal..... Omar Gabriel Cantillo*  
*Secretario..... Zenit Meza Vásquez*

*Secretario de educación..... Eligio Díaz Ramírez*  
*Secretario de salud..... Martha Santodomingo*  
*Secretario de deporte..... Aranís Martínez*  
*Secretario de relaciones públicas..... Cira Saltarin*  
*Secretario asuntos intersindical..... América Villar de Molina*

8.3. La presidenta del Sindicato Nacional de la Salud y Seguridad Social “SINDESS”, Subdirectiva de Ciénaga, en asocio con su secretaria, comunicaron al gerente de la E.S.E. Hospital San Cristóbal el cambio y conformación de la nueva junta directiva. Para el efecto indicaron (copia de la comunicación enviada por la presidenta de la organización sindical con destino a la gerente de la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga, f. 12, c.2.):

*Por medio de la presente estamos comunicando a usted que el Sindicato Nacional de la Salud y Seguridad SINDESS, Subdirectiva Ciénaga, en asamblea efectuada el día 28 de septiembre de 2002, hizo cambio de Junta Directiva conformada por los siguientes compañeros:*

*Presidente: María Mozo Rodríguez C.C. No 26851323 de Pueblo Viejo*

*Vicepresidente: Alberto Constate Guette No 12615684 de Ciénaga*

*Tesorera: Nuris Muñoz Benavides C.C. No 3903014 de Ciénaga*

*Fiscal: Omar Gabriel Cantillo Álvarez C.C. No 12615551 de Ciénaga*

*Secretaria: Zenith Meza Vásquez C.C. No 39028783 de Ciénaga*

*Suplentes: Eligio Díaz Ramírez C.C. 12613609 de Ciénaga*

*América Villar de Molina C.C. 26688817 DE Aracataca*

*Martha Santodomingo de Blanco C.C. 39039116*

*Clara Saltaren C.C. 41586131 de Bogotá*

*Aramis Martínez C.C. 12631348 de Ciénaga*

*Además se eligió Comisión de reclamos quedando conformado de la siguiente manera:*

*Israel Fontalvo Granados (...)*

*Toribio Coronado (...)*

8.4. El 5 de noviembre de 2003, mediante resolución n.º 768 el gerente de la E.S.E. Hospital San Cristóbal declaró insubsistente el nombramiento de la

señora Martha Santodomingo de Blanco (copia auténtica de la resolución n.º 768 del 5 de noviembre de 2003, f. 7, c. 2).

8.5. Como consecuencia de la declaratoria de insubsistencia referida, la señora Santodomingo de Blanco, a través de apoderado judicial, presentó demanda especial por fuero sindical en contra de la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga, la cual fue conocida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito, autoridad que al cabo del trámite procesal el 7 de septiembre de 2004, declaró la excepción de prescripción de la acción de reintegro propuesta por la entidad demandada. Decisión confirmada el 22 de noviembre de 2004 por el Tribunal Superior del Distrito de Santa Marta, Sala Laboral al desatar el recurso de apelación interpuesto por la demandante (copia auténtica de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral, 96-101, c. 2; copia auténtica de la providencia de segunda instancia, proferida el 21 de octubre de 2004, f. 120-125, c. 2.).

8.6. El 13 de septiembre de 2005, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal al resolver la impugnación en contra del fallo del 26 de julio de 2005, mediante el cual la Sala de Casación Laboral de la misma corte negó el amparo de tutela presentada en contra del Tribunal Superior de Santa Marta, revocó dicha providencia al paso que tuteló el derecho al debido proceso de la actora y en consecuencia ordenó a los magistrados que integraban las salas de decisión accionadas dejar sin efecto la sentencia del 22 de noviembre de 2004, y expedir otra en la que se pronunciase de fondo sobre las pretensiones de la demanda (copia auténtica de la sentencia de tutela proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, f. 141-147, c. 2.).

8.7. En cumplimiento de la orden impartida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, mediante auto del 19 de noviembre de 2005, la autoridad judicial accionada dejó sin efectos la sentencia del 22 de noviembre de 2004 y, en su lugar profirió decisión de fondo el 26 de octubre de 2005, mediante

la cual revocó la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ciénaga al paso que absolvió a la E.S.E. Hospital San Cristóbal. Para el efecto consideró (copia auténtica de la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito de Santa Marta, Sala Laboral, f.156-165, c. 2.):

*En los términos del literal c) del art. 406 del C.S. del T. modificado por el art. 12 de la Ley 584 de 2000, están amparados por fuero sindical, los miembros de la junta directiva y subdirectiva de los sindicatos, federación o confederación de sindicatos, sin pasar de 5 principales y 5 suplentes; amparo que se hace efectivo por el tiempo que dure el mandato y seis (6) meses más. Y al tenor de lo dispuesto en el art. 407 del C.S. del T., cuando la directiva se componga de más de 5 principales y más de 5 suplentes, el amparo sólo se extenderá a los 5 primeros principales y los 5 primeros suplentes que figuren en la lista que el sindicato pasa al patrono.*

*Y según el párrafo 2º de este mismo artículo, 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.*

*En el acta de asamblea general de afiliados a Sindess Seccional Ciénaga de fecha 28 de septiembre de 2002 se consignó que la junta directiva queda conformada de la siguiente manera: “por tanto.....”*

*Y en estos términos la presidenta del sindicato, solicita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se inscribiera la nueva junta directiva el 7 de octubre de 2002 (fol 85).*

*(...)*

*Y así lo certifica la inspectora de Trabajo y Seguridad Social de Ciénaga-Magdalena (fol 57). El 9 de octubre de 2002, la inspectora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Ciénaga comunica al gerente de la E.S.E. Hospital San Cristóbal sobre la elección de la subdirectiva de Ciénaga en asamblea del 28 de septiembre de 2002 en los términos ya referidos.*

*Tal como lo dispone el art. 407 ya citado, los miembros de la Junta Directiva y subdirectivas de todo sindicato amparados por fuero sindical son los cinco (5) principales y cinco (5) suplentes que figuren en la lista que el sindicato pase al empleador, si la junta directiva sobrepasa este número, el amparo solo cobija a los 5 primeros, los demás quedan por fuera de dicha prerrogativa.*

*Aplicando lo anterior al presente caso, habría que concluir que la demandante*

*queda por fuera del amparo foral, por cuanto los cargos de secretario de educación, de salud, deportes, relaciones públicas y asuntos intersindicales sobrepasan el número de miembros a que hace alusión el art. 407 del C.S.T., puesto que dichos miembros no fueron designados como suplentes, sino como principales, y no cabe un entendimiento distinto. Y según se informa en la demanda y se observa de la documentación obrante en el proceso la demandante fue nombrada como secretaria de salud.*

*En el único documento en el que la demandante aparece como suplente de los 5 principales de la junta directiva, es en la comunicación que el sindicato envió a la demandada sobre los miembros elegidos en la asamblea del 28 de septiembre de 2002, lo que no corresponde a lo acordado en la asamblea general, ni a lo inscrito por el Ministerio de Seguridad Social de Ciénaga. Y ninguna facultad le asiste al sindicato para nombrar los dignatarios, pues como lo consagra el numeral 2º del art 391 CPL, subrogado por el art. 54 de la Ley 50 de 1990, esta facultad le corresponde a los miembros elegidos que una vez instalada la junta deben proceder a elegir sus dignatarios. En consecuencia, se absolverá a la demandada de las pretensiones de la demanda.*

### **III. Problema jurídico**

9. La Sala debe establecer si se encuentra configurado el error judicial contenido en la sentencia del 26 de octubre de 2005, mediante la cual la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito de Santa Marta negó las pretensiones de la demanda en ejercicio de la acción de reintegro presentada por la actora, para ello deberá verificar si se cumplen los requisitos legalmente exigidos para que pueda declararse la existencia de tal yerro, al paso que debe determinar (i) si el *a quo* desconoció la jurisprudencia imperante en el Consejo de Estado conforme a la cual para declararse un error judicial es necesario acreditar una falla en el operador judicial que lo causa; (ii) si la valoración del material probatorio allegado al proceso de carácter laboral no fue acertada de cara a la pertinencia para acreditar la calidad de aforada; (iii) si el juez colegiado laboral desconoció la legalidad que recayó sobre el acto de inscripción realizado por la autoridad administrativa competente, del cual se derivó la calidad de aforada de la actora

y; (iv) por último, si el Tribunal laboral inobservó la prevalencia de los convenios y tratados internacionales suscritos por Colombia que obligan a realizar la interpretación más favorable al trabajador, cuando se susciten controversias de este tipo.

#### IV. Análisis de la Sala

#### V. Los presupuestos del error judicial

9. Los presupuestos que deben reunirse en cada caso concreto para que pueda predicarse la existencia de un error judicial, se encuentran establecidos en el artículo 67 de la Ley 270 de 1996:

***Artículo 67. Presupuestos del error jurisdiccional. El error jurisdiccional se sujetará a los siguientes presupuestos:***

*1. El afectado deberá haber interpuesto los recursos de ley en los eventos previstos en el artículo 70, excepto en los casos de privación de la libertad del imputado cuando ésta se produzca en virtud de una providencia judicial.*

*2. La providencia contentiva de error deberá estar en firme.*

10. En relación con el primer presupuesto, la Sección Tercera de Consejo de Estado ha precisado, de una parte, que el error judicial solo se configura si el interesado ha ejercido los “*recursos de ley*” pues si no agota los medios de defensa judicial que tiene a su alcance el perjuicio sería ocasionado por su negligencia y no por el error judicial; “*en estos eventos se presenta una culpa*

*exclusiva de la víctima que excluye la responsabilidad del Estado”<sup>2</sup>. Y de otra parte, que los “recursos de ley” deben entenderse como “los medios ordinarios de impugnación de las providencias, es decir, aquellos que no sólo permiten el examen limitado de la decisión con el objeto de corregir los errores de toda clase, tanto de hecho como jurídicos, sino que pueden interponerse sin sujeción a las rígidas causales que operan para los extraordinarios, los que adicionalmente requieren para su trámite la presentación de una demanda”<sup>3</sup>.*

11. En segundo término, la norma exige que el error se encuentre contenido en una providencia judicial que esté en firme, lo cual tiene pleno sentido ya que si la misma todavía puede ser impugnada a través de los recursos ordinarios, no se configura el error judicial.

12. Finalmente, y en respuesta al argumento planteado por el recurrente, es necesario que la providencia sea contraria a derecho, lo cual no supone que la víctima de un daño causado por un error jurisdiccional tenga que demostrar que la misma es constitutiva de una vía de hecho por ser abiertamente grosera, ilegal o arbitraria. Basta, en estos casos, que la providencia judicial sea contraria a la ley, bien porque surja de una inadecuada valoración de las pruebas (error de hecho), de la falta de aplicación de la norma que corresponde al caso concreto o de la indebida aplicación de la misma (error de derecho).

13. Se advierte que no es indispensable que la víctima de un daño causado por un error jurisdiccional identifique en su demanda el tipo de error cometido en los términos anteriormente enunciados, ni que demuestre que el agente

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de agosto de 2008, exp. 16594, C.P. Mauricio Fajardo. En el mismo sentido, véase sentencia de 22 de noviembre de 2001, exp. 13164, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

jurisdiccional actuó con culpa o dolo<sup>4</sup>, ya que el régimen que fundamenta la responsabilidad extracontractual del Estado es distinto al que fundamenta el de la responsabilidad personal del funcionario judicial<sup>5</sup>.

14. Adicionalmente, es necesario analizar con cuidado los argumentos esgrimidos por la parte actora, con el fin de detectar si lo que se cuestiona es, realmente, una actuación contraria a la ley o carente de justificación, o si el propósito del demandante es que se revise la decisión, como si el proceso en sede administrativa pudiera constituirse en una nueva instancia, desconociendo que *“el juicio al que conduce el ejercicio de la acción de reparación directa tiene como presupuesto la intangibilidad de la cosa juzgada que reviste a las providencias judiciales a las cuales se endilga la causación de un daño antijurídico (...)”*<sup>6</sup>.

15. Ahora bien, determinar la existencia de un error judicial comporta en muchos casos un juicio difícil, pues si bien el parámetro para definir el error es la norma jurídica aplicable al caso, no siempre ésta arroja resultados hermenéuticos unificados, con lo cual distintos operadores jurídicos pueden aplicar la misma norma a partir de entendimientos diferentes, con resultados igualmente dispares. Y ello podría trivializar la idea de que existan errores judiciales, para decir que lo constatable son simplemente interpretaciones normativas o de hechos, de modo diferentes, merced a distintos y válidos entendimientos de lo jurídico.

---

<sup>4</sup> No obstante, es posible que la decisión de la cual se predica el error constituya una vía de hecho en los términos en que ha sido definida por la Corte Constitucional, pero ello no siempre ocurre. En este sentido pueden consultarse los siguientes pronunciamientos de la Sala: sentencia del 28 de enero de 1999, exp. 14399, C.P. Daniel Suárez Hernández; sentencia del 2 de mayo de 2007, exp. 15576, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 5 de diciembre de 2007, exp. 15128, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de enero de 1999, exp. 14399, C.P. Daniel Suárez Hernández. En el mismo sentido, véase la sentencia de 5 de diciembre de 2007, exp. 15128, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de agosto de 2008, exp. 16.594, C.P. Mauricio Fajardo.

16. Este asunto de la banalización del error judicial adquiere un carácter superlativo si se tienen en cuenta no solo los distintos métodos de interpretación jurídica existentes –que llevan a juicios concretos distintos–, sino también la variedad de concepciones del derecho que circulan en el mundo académico y que tienen gran incidencia en cuestiones prácticas como las judiciales. Si según alguna versión del realismo jurídico el derecho es lo que diga el juez y para el iuspositivismo existen varias respuestas correctas en derecho, entonces la pregunta por el error judicial puede quedar en entredicho, pues en el primer caso no sería posible juzgar a quien estipula el derecho y en el segundo el intérprete siempre quedaría justificado porque básicamente escogió una de las posibilidades hermenéuticas de las varias que ofrece la norma.

17. Para darle sentido y justificación a una norma como el artículo 65 de la Ley 270 de 1996 que ve materializado el error judicial *“a través de una providencia contraria a la ley”*, la concepción del derecho que mejor explica el fenómeno es el iusnaturalismo en su versión moderna iusracionalista que apuesta por la corrección de las decisiones jurídicas sobre la base de una argumentación razonada. Como es sabido, la tesis de la única respuesta correcta desarrollada por la concepción iusracionalista del derecho, con Dworkin a la cabeza<sup>7</sup>, tiene como su variante más influyente la propuesta de Alexy sobre la respuesta correcta como idea regulativa, la que a su turno es un desarrollo de su tesis filosófica sobre moral correcta<sup>8</sup>. En palabras de Alexy:

---

<sup>7</sup> En “Los casos difíciles”, Ronald Dworkin defendió la tesis de la única respuesta correcta, para lo cual creó al juez Hércules capaz de hallarla (en **Los derechos en serio**, pp. 147 a 208, trad. del inglés de Marta Guastavino, Barcelona, Ariel, 1984).

<sup>8</sup> En “validez del derecho”, una vez justificada la relación derecho y moral, Robert Alexy concluye afirmando la moral correcta como una idea regulativa (**ver Concepto y validez del derecho**, Barcelona, Ariel, 1994).

*En todo caso, está claro que en la realidad no existe ningún procedimiento que permita, con una seguridad intersubjetivamente necesaria llegar en cada caso a una única respuesta correcta. Esto último no obliga, sin embargo, a renunciar a la idea de única respuesta correcta sino que únicamente da ocasión para determinar su estatus con más precisión. El punto decisivo aquí es que los respectivos participantes en un discurso jurídico, si sus afirmaciones y fundamentaciones han de tener un pleno sentido, deben, independientemente de si existe o no una única respuesta correcta, elevar la pretensión de que su respuesta es la única correcta. Esto significa que deben presuponer la única respuesta correcta como idea regulativa. La idea regulativa de la única respuesta correcta no presupone que exista para cada caso una única respuesta correcta. Sólo presupone que en algunos casos se puede dar una única respuesta correcta y que no se sabe en qué casos es así, de manera que vale la pena procurar encontrar en cada caso la única respuesta correcta<sup>9</sup>.*

18. De modo que a diferencia de la corrección sustancial a la que sería capaz de llegar el juez Hércules de Dworkin, en Alexy se propone una corrección como idea regulativa y a la que es posible llegar en un escenario ideal de diálogo, a partir del cumplimiento de las reglas y formas de la argumentación jurídica, teniendo en cuenta que ésta no es más de un caso especial de la argumentación general, caracterizada por la racionalidad, esto es, por el uso de la razón práctica<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Robert Alexy, *Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica*, traducción de Manuel Atienza, y Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 5, Alicante, 1988, cit., p. 151 y ss.

<sup>10</sup> Robert Alexy, *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, traducción de M. Atienza e I. Espejo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 302-303. Sobre el aporte de la teoría jurídica a la reflexión sobre el error judicial, la Sala ha dicho: "(...) el denominado "principio de unidad de respuesta correcta o de unidad de solución justa" de los enunciados jurídicos es, apenas, una aspiración de los mismos, la cual podrá, en veces, ser alcanzada, mientras que, en otras ocasiones, no acontecerá así. De ello se desprende que, ante un mismo caso, es jurídicamente posible la existencia de varias soluciones razonables –en cuanto correctamente justificadas- pero diferentes, incluso excluyentes o contradictorias. Tal consideración limita el ámbito dentro del cual puede estimarse que la decisión de un juez incurre en el multicitado error jurisdiccional, toda vez que la configuración de éste ha de tener en cuenta que en relación con un mismo punto de hecho, pueden darse varias interpretaciones o soluciones de Derecho, todas jurídicamente admisibles en cuanto correctamente justificadas. Entonces, sólo las decisiones carentes de este

19. En suma, mejor que otras concepciones del derecho, la iusracionalista permite justificar la existencia y sentido de normas sobre el error judicial y explicar adecuadamente las propiedades mismas de éste fenómeno jurídico en el que eventualmente pueden incurrir las autoridades judiciales, independientemente de su nivel jerárquico.

## **VI. El juicio de responsabilidad**

20. La providencia de la cual se predica el error es la sentencia ejecutoriada del 26 de octubre de 2005. En ella la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito de Santa Marta negó las pretensiones de la demanda tramitada en el proceso especial por fuero sindical-acción de reintegro, con fundamento en que la accionante carecía del amparo constitucional al no encontrarse nombrada dentro de los cinco integrantes principales y/o cinco suplentes de la junta directiva del sindicato, conclusión a la que arribó a partir de la información contenida en la resolución de inscripción de la junta directiva expedida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Ciénaga (Magdalena), documento del cual no logró establecerse en qué calidad fueron nombrados sus directivos.

21. Refirió la decisión laboral de segunda instancia que las únicas pruebas dotadas de la virtualidad para acreditar la calidad de aforado sindical las

---

*último elemento –una justificación o argumentación jurídicamente atendible- pueden considerarse incursas en error judicial (...). Por tanto, sólo las decisiones judiciales que –sin necesidad de que constituyan una vía de hecho, que determinaría la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales- resulten contrarias a Derecho por carecer de una justificación coherente, razonable, jurídicamente atendible, que las provea de aceptabilidad, pueden ser válidamente catalogadas como incursas en error jurisdiccional (...).* Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2007, exp. 15576. En el mismo sentido véanse las sentencias de noviembre 30 de 2006, exp. 18059, C.P. Alier Eduardo Hernández; 11 de mayo de 2011, exp. 22322, C.P. Ruth Stella Correa Palacio y 14 de agosto de 2008, exp. 16594, C.P. Mauricio Fajardo.

constituían “la copia del certificado de inscripción de la junta directiva y/o comité ejecutivo, o con la copia de la comunicación al empleador”. Sin embargo, concluyó que si bien aquellos documentos fueron aportados, en ninguno se estableció en qué calidad fue elegida la señora Santodomingo de Blanco, situación que le permitió definir que lo fue como integrante del grupo de los 10 directivos principales elegidos por la asamblea de sindicato, lo que la dejó por fuera del amparo foral que solo cubre a los 5 primeros miembros de la junta directiva de conformidad con lo establecido por el artículo 407 del Código Sustantivo de Trabajo, y por tanto la entidad demandada no se encontraba obligada a adelantar el proceso de levantamiento del fuero para proceder a su desvinculación.

22. Frente al primer argumento expuesto en la providencia que se revisa, encuentra la Sala que el artículo 371 del Código Sustantivo de Trabajo<sup>11</sup>, que remite de forma expresa al artículo 363 de la misma codificación, establece la exigencia de comunicar de forma escrita el cambio de junta directiva al empleador y al inspector de trabajo, no como requisito de su existencia<sup>12</sup> sino de oponibilidad frente a terceros, sin que de la interpretación de este artículo sea posible dilucidar una exigencia adicional en términos de determinación de la calidad de principales o suplentes de sus integrantes. En este sentido, el artículo 365<sup>13</sup> de la misma codificación, establece los requisitos para realizar el registro

---

<sup>11</sup> “Cambios en la junta directiva. Cualquier cambio, total o parcial, en la junta directiva de un sindicato debe ser comunicado en los mismos términos indicados en el artículo 363. Mientras no se llene este requisito el cambio no surte ningún efecto”.

<sup>12</sup> Art. 363 Código Sustantivo de Trabajo: “Personería Jurídica <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> Toda organización sindical de trabajadores por el solo hecho de su fundación, y a partir de la fecha de la asamblea constitutiva, goza de personería jurídica”.

<sup>13</sup> **ARTICULO 365. REGISTRO SINDICAL.** Todo sindicato de trabajadores deberá inscribirse en el registro que para tales efectos lleve el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de la asamblea de fundación, el sindicato presentará ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, solicitud escrita de inscripción en el registro sindical, acompañándola de los siguientes documentos:

sindical cuya única exigencia en lo que a la junta directiva se refiere, es la copia del acta de elección con la indicación de los documento de identidad de sus integrantes. Frente a esta exigencia la Corte Constitucional se pronunció<sup>14</sup> en los siguientes términos:

*Las modificaciones en la junta directiva, en virtud del principio de autonomía sindical, deben tener efecto inmediato en relación con el sindicato, pero respecto de los empleadores y el Gobierno los cambios tienen efectos a partir del momento en que el sindicato les informe sobre ellos, y puesto que el depósito de la comunicación respectiva en el Ministerio cumple con el requisito de publicidad sobre esas modificaciones, ha de entenderse que a partir de ella los cambios en la junta directiva son oponibles a los terceros. En el caso de los empleadores y el Gobierno es fundamental la determinación acerca del momento en que adquieren eficacia los cambios para establecer cuáles son los trabajadores amparados por el fuero sindical, protección foral que, desde la perspectiva del derecho constitucional de asociación y libertad sindical, opera desde que se efectúa la primera notificación, por cuanto en el caso de que el primer notificado hubiere sido el empleador éste adquiere desde el mismo momento de la comunicación la obligación de respetar el fuero sindical de los nuevos dirigentes, y en el caso de que el primer notificado hubiera sido el Ministerio, éste adquiere la obligación de comunicar inmediatamente al empleador sobre la designación realizada.*

23. Del material probatorio allegado al proceso laboral se encuentra de un lado la comunicación enviada por la presidenta de la organización sindical en asocio con su secretaría –ver párrafo 8.2.-, con destino al gerente de la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga, en donde notificaron de forma detallada la nueva conformación de la junta directiva elegida en la asamblea efectuada el día 28 de septiembre de 2002, documento en que se refirió que

---

a) Copia del acta de fundación, suscrita por los asistentes con indicación de su documento de identidad;

b) Copia del acta de elección de la junta directiva, con los mismos requisitos del ordinal anterior;

c) Copia del acta de la asamblea en que fueron aprobados los estatutos;

d) Un (1) ejemplar de los estatutos del sindicato, autenticados por el secretario de la junta directiva;

e) Nómina de la junta directiva y documento de identidad.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia del 14 de mayo de 2008, exp: c-465, actor: Diana Carolina Celi Acosta y otros. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

la señora Martha Ligia Santodomingo pertenecía a los miembros suplentes, así como la resolución expedida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Ciénaga en donde se comunicó la composición del cuerpo directivo dentro del cual se nombró a la accionante como secretaria de salud.

23. Así las cosas, encuentra la Sala que efectivamente la demandante se encontraba amparada por el fuero sindical, que entre otras garantías le impedía a su empleador la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga, desvincularla sin antes solicitar al juez laboral el levantamiento de tal protección ante la configuración de un justa causa, so pena de incurrir en una violación de garantías de orden supranacional.

24. A esta conclusión arriba la Sala no solo con apoyo en las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia de las cuales se sigue no solo la pertinencia en términos de prueba sobre la comunicación a la autoridad administrativa y al empleador sobre la calidad de aforado, sino además una suerte de presunción establecida por la norma a partir de la cual a falta de indicación de la condición de principal o suplente de los miembros que integran la junta directiva se entiende que el fuero sindical se extiende a los cinco primeros y a cinco de los segundos cuando su número no excede de 10.

25. Para el caso en estudio es claro que no solamente se indicó en la comunicación enviada con destino al gerente de la entidad empleadora la calidad de integrante suplente de la junta directiva de la aquí demandante, sino además que ante la composición de la nueva dirigencia sindical que no sobrepasaba el número de 10 integrantes, se podía colegir sin mayores elucubraciones que todos ellos se encontraban amparados por la garantía de rango constitucional a

la luz de lo establecido en el artículo 406<sup>15</sup> de la codificación sustantiva laboral.

26. Ante la constatación de la calidad de aforada sindical derivada de las pruebas aportadas al proceso laboral el juez colegiado debió ordenar el reintegro de la señora Martha Ligia Santodomingo Blanco a su cargo de auxiliar de enfermería y en consecuencia conminar a la entidad empleadora al pago de los salarios dejados de percibir durante el tiempo que durara su mandato más seis meses, tiempo en el cual se encontraba cobijada por el amparo foral.

27. En este orden de ideas, para la Sala es claro que la providencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito de Santa Marta, Sala Laboral, mediante la cual se negó la pretensión de reintegro formulada por la aquí demandante, desconoció abiertamente las disposiciones constitucionales y legales que enmarcan el ejercicio de la actividad sindical, en cuanto primero estableció un requisito inexistente de cara a acreditar la calidad de aforado sindical, cual es, la indicación de la calidad de principal o suplente de los miembros de la junta directiva contenido en la resolución de inscripción (error de derecho) además del desconocimiento de la prueba de la comunicación enviada a la entidad empleadora en donde de forma clara y detallada se le informa la calidad de tercera suplente de la señora Santodomingo de Blanco (error de hecho),

---

<sup>15</sup> “TRABAJADORES AMPARADOS POR EL FUERO SINDICAL. Modificado por el art. 12, Ley 584 de 2000. **El nuevo texto es el siguiente:** Están amparados por el fuero sindical:

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;

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;

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;

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”.

situación que de conformidad con la ley sustantiva laboral le hacía extensivo el amparo constitucional.

28. La Constitución Política en sus artículos 38 y 39 contempló con rango de garantía constitucional del ejercicio de asociación, libertad sindical y negociación colectiva la figura jurídica de fuero sindical, desarrollada en los artículos 405 y siguientes del Código Sustantivo de Trabajo, disposiciones que permiten la consolidación de los derechos de carácter laboral al proscribir el despido, desmejora, traslado sin justa causa en contra de quienes abanderan las causas de las luchas sindicales. Al respecto la Corte Constitucional manifestó<sup>16</sup>:

*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.*

29. En efecto, la Sala considera que el Tribunal Superior de Santa Marta, Sala laboral, profirió el fallo sin apreciar el material probatorio obrante en el expediente, que de haberlo sido, hubiese arrojado una decisión contraria a la adoptada, comoquiera que se encontraba acreditado, a través de las pruebas conducentes para tal fin, esto es la comunicación enviada al empleador y el acto administrativo de inscripción, que la señora Martha Ligia Santodomingo se encontraba amparada por la garantía constitucional de fuero sindical, por lo tanto

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia del 11 de mayo de 1999, exp: T-326, actor: Luis Humberto Páez Cortes y otros, M.P. Fabio Monroy Díaz.

la sentencia expedida contiene un defecto fáctico, el que en términos de la Corte Constitucional comporta una vulneración a derechos fundamentales. Frente al defecto Fáctico<sup>17</sup> la Corte ha puntualizado:

*Esta corporación ha señalado que se incurre en defecto fáctico en aquellos eventos en los cuales se omite decretar pruebas necesarias para tomar una decisión en derecho y justicia, cuando no se aprecia el acervo probatorio, se valora inadecuadamente o se profieren fallos fundamentados en pruebas irregularmente obtenidas. La jurisprudencia ha reconocido, a partir del principio constitucional de autonomía e independencia judicial, el amplio margen que tienen los jueces al momento de efectuar la valoración de las pruebas aportadas al proceso conforme a las reglas de la sana crítica; no obstante, también ha advertido que tal poder comporta un límite ya que no puede ser ejercido de manera arbitraria, en tanto puede lesionar derechos fundamentales.*

30. Así mismo, considera la Sala que el tribunal laboral inobservó los lineamientos constitucionales y legales a la hora de definir el conflicto puesto en su conocimiento, pues de haber existido varias disposiciones normativas aplicables al caso concreto o distintas interpretaciones razonables sobre su contenido, el operador judicial debió optar por la que otorgara mayor amparo al trabajador, en aplicación del principio de *indubio pro operario*. Frente a esta obligación impuesta al juez colegiado la Sala advierte que no se presentó tal colisión normativa así como tampoco se evidenció controversia a la hora de escoger la hermenéutica para solucionar el caso concreto, en tanto la normatividad sustancial establece de forma diáfana la forma de acreditar la calidad de aforado sindical de los miembros de las juntas directivas de este tipo de asociaciones así como la extensión del referido amparo a sus primeros 10 integrantes. Si bien en gracia de discusión pudiese aceptarse que el tribunal al

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia del 8 de mayo de 2013, exp: T-267, actor: Julián Caballero Núñez, M.P. Jorge Iván Palacio.

proferir sentencia optó por una interpretación normativa distinta, ésta debió sujetarse a los principios supranacionales que rigen las relaciones laborales que en todo caso trazan un derrotero de protección en favor del eslabón más débil de dicha relación, el trabajador. Sobre el principio de *indubio pro operario* la Corte Constitucional<sup>18</sup> señaló:

*El principio de favorabilidad en la interpretación de las normas laborales, contemplado en el artículo 53 superior, en ningún momento obliga al juez, a aceptar como interpretación correcta la que propicie el trabajador, sea que actúe como demandado o demandante, sino aquella que desarrolle el principio de duda a favor del operario o empleado. Este principio determina al juez, a acoger entre dos o más interpretaciones "la más favorable al trabajador", pero, naturalmente, siempre que aquella sea producto de una disparidad interpretativa resultante de la comprensión que el mismo fallador consideró posible al aplicar las reglas generales de hermenéutica jurídica y las específicas o propias del Derecho Laboral. Luego, también debe la Corte precisar que el principio de favorabilidad sólo se circunscribe a los eventos complejos de los conflictos de normas, pero que dicho principio nunca puede aplicarse entratándose de la valoración de las pruebas. Por lo tanto, en el evento en el cual las disposiciones que se adopten por parte de los jueces en materia legal, deben aplicarse en su integridad y nunca parcialmente.*

*El principio del *indubio pro operario*, característico del derecho laboral y que corresponde a su naturaleza protectora, está garantizado en la Carta Política y en el ordenamiento positivo laboral, para los casos de conflicto o de duda sobre la aplicación de normas vigentes en el tiempo (ley, convención colectiva, pacto colectivo, laudo arbitral, reglamento de trabajo), caso en el cual, prevalece la norma más favorable al trabajador, conforme lo disponen los artículos 58 y 26 superiores, pero ello no debe entenderse que se hable de favorabilidad como principio general frente a las apreciaciones o a los hechos materia u objeto de la prueba puesto que ellos pertenecen a la autonomía judicial.*

31. Por último, considera la Sala que el acto de inscripción de la junta directiva del Sindicato Nacional de la Salud y la Seguridad Social "SINDESS" realizado por la Inspección de Trabajo de Ciénaga (Magdalena), constituye un acto

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia del 15 de mayo de 2000, exp: T-555, actor: Rocío Alicia Romero Sánchez y otros, M.P. Fabio Monroy Díaz.

administrativo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 367 del Código Sustantivo de Trabajo que cumple funciones meramente de publicidad de la conformación del agrupación sindical, de reforma de sus estatutos y de inscripción de juntas directivas sin que de ninguna manera se le pueda atribuir un control previo de cara a declarar la existencia o validez de estos actos. Con todo la inscripción que de la junta directiva nombrada en la asamblea realizada el 28 de septiembre de 2002, hizo la autoridad administrativa, cumplió con la función que la normatividad laboral le asigna, cual es dar publicidad a los actos capaces de crear efectos jurídicos adelantados por los sindicatos, en este caso la conformación de la nueva junta directiva, resolución ante la cual el juez laboral no podía desconocer la calidad de aforada de la aquí demandante. La Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de las disposiciones relativas al registro sindical consideró<sup>19</sup>:

*El Ministerio de la Protección Social ya no puede negar la inscripción en el registro de las modificaciones de los estatutos de las organizaciones sindicales que sean depositadas ante él. La obligación del sindicato es simplemente la de depositar la modificación de los estatutos ante el Ministerio, lo que implica también depositar los documentos que acrediten que la modificación se realizó de acuerdo con las exigencias legales. El Ministerio no puede entrar a juzgar si esas enmiendas se ajustan a la Constitución o a la ley. Si el Ministerio considera que las reformas introducidas son inconstitucionales o ilegales tendrá que acudir a la jurisdicción laboral para que así lo declare.*

*Los cambios normativos que ha experimentado el artículo 370 del CST han conducido a que en este momento las reformas estatutarias de los sindicatos entren a regir con el simple depósito de las mismas - y de los documentos que acrediten que fueron tramitadas debidamente. Ante las divergencias interpretativas y el riesgo de que el requisito del depósito opere como un trámite de control previo administrativo, la Corte declarará que el artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo es constitucional, por el cargo que fue analizado, pero con un condicionamiento que excluya cualquier interpretación que transforme el depósito en una autorización previa de tipo administrativo. El depósito solo cumple una función de publicidad, compatible con la*

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia c-465 del 14 de mayo de 2008, actor: Diana Carolina Cely Acero y otro, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*autonomía sindical. Entonces, la Corte declarará la constitucionalidad de la norma acusada en el entendido de que el depósito de la modificación de los estatutos sindicales cumple exclusivamente con el fin de darle publicidad a la reforma, sin que ello autorice al Ministerio de la Protección Social para realizar un control previo sobre el contenido de la reforma estatutaria.*

*De acuerdo con el principio de la autonomía sindical es el sindicato el que decide quiénes son sus dirigentes. La administración no puede negarse a inscribir a los miembros de la junta directiva que han sido nombrados con el cumplimiento de los requisitos exigidos. Ello constituiría una injerencia indebida de la administración en la vida interna de las organizaciones sindicales. Si el Ministerio – o el empleador – considera que una persona no puede ocupar un cargo de dirección en un sindicato debe acudir a la justicia laboral para que sea ella la que decida sobre el punto.*

32. En este orden de ideas, la Sala considera procedente revocar la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena y en su lugar, declarar que la sentencia proferida el 26 de octubre de 2005 contiene un error judicial del cual se deriva la obligación de ser reparado por la entidad demandada en este caso la Nación Rama Judicial.

## **VIII. Liquidación de perjuicios**

### **Perjuicios morales**

33. La demandante solicitó el reconocimiento de perjuicios morales en cuantía equivalente a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, originados en el dolor y la angustia que padeció al verse privada de la posibilidad de trabajar para el sostenimiento de su núcleo familiar y en especial de su hijo discapacitado, además de acumular tiempo para obtener su pensión de vejez.

34. Encuentra a Sala que ante una situación como la padecida por la señora

Santodomingo de Blanco es evidente el estado de angustia y zozobra sufrido, comoquiera que frente al error de la autoridad judicial, consistente en negar su reintegro a la labor que como enfermera auxiliar desempeñaba, pese al amparo foral que la cobijaba, es posible inferir razonadamente que esta anormalidad vulneró su derecho fundamental a de acceso efectivo a la administración de justicia materializado en la inobservancia de las garantías mínimas para el ejercicio de la labor sindical. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado<sup>20</sup>:

*El acceso a la administración de justicia, se constituye para el individuo en una necesidad inherente a su condición y naturaleza, sin él los sujetos y la sociedad misma no podrían desarrollarse y carecerían de un instrumento esencial para garantizar su convivencia armónica, como es la aplicación oportuna y eficaz del ordenamiento jurídico que rige a la sociedad, y se daría paso a la primacía del interés particular sobre el general, contrariando postulados básicos del modelo de organización jurídica-política por el cual optó el Constituyente de 1991. Así, el acceso a la administración de justicia se erige en nuestro ordenamiento superior como un derecho fundamental de los individuos, que como tal prevalece y goza de protección especial por parte del Estado. Ahora bien, la realización de dicho derecho no se agota en la posibilidad real que debe tener cualquier persona de presentar sus solicitudes o de plantear sus pretensiones ante las respectivas instancias judiciales, ese es apenas uno de los componentes de dicho derecho, el efectivo acceso a la administración de justicia, como lo ha precisado esta Corporación, se logra, "...cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y realización de los derechos amenazados o vulnerados. Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar al derecho al que hace alusión la norma que se revisa -que está contenida en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales, susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior."*

*El derecho constitucional de acceso a la administración de justicia, ha sido calificado por la Corte como un derecho medular, es decir como la garantía real y efectiva que el Estado le ofrece al individuo, de poder acudir, para resolver las controversias que surjan con otros individuos u organizaciones y con el mismo Estado, ante un juez, "...con miras a obtener una resolución*

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia T-476, del 8 de septiembre de 1998, actor: Carlos Alberto Chica y otros, M.P. Fabio Morón Díaz.

*motivada, ajustada a derecho, y dictada de conformidad con el procedimiento y las garantías constitucionales previstas en la Constitución y en la ley." En esa perspectiva, para que el acceso a la administración de justicia sea efectivo, no basta con que el juez le dé trámite a la solicitud, es necesario que éste proceda a la resolución de las peticiones, previo el análisis y la ponderación de las pruebas y los argumentos que se alleguen al respectivo proceso, o que el recopile, lo cual le permitirá arribar a una decisión razonada y razonable, ajustada en todo a las disposiciones de la Constitución y la ley.*

35. Respecto de la cuantificación del referido perjuicio la Sala en apoyo de las decisiones adoptadas en caso que guardan coincidencia en los supuesto de hecho<sup>21</sup> y en aplicación del arbitrio judicial que le permite al juez determinar el monto de la indemnización debida, teniendo en cuenta los criterios de la sana crítica y prudente juicio que deben acompañar sus decisiones, considera que a favor de la señora Martha Ligia Santodomingo de Blanco deberá reconocerse la suma equivalente a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

36. Frente a los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente reclamados, los cuales fueron cuantificados por la actora en la suma de \$10 000 000, correspondientes a los gastos que con ocasión de la atención médica, hospitalaria y farmacéutica para ella y su menor hijo, tuvo que sufragar ante su despido, advierte la Sala que esta solicitud no se encuentra soportada en ningún medio de prueba que acredite su ocurrencia, razón por la cual su reconocimiento se torna improcedente.

37. En lo que tiene que ver con la indemnización por concepto de lucro cesante representada en los salarios dejados de percibir por la señora Santodomingo de Blanco, encuentra la Sala que es procedente su reconocimiento pero por un término diferente al señalado en la demanda. A juicio de esta Corporación el

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B", sentencia del 9 de octubre de 2014, actor: Miguel Ángel Pérez Suárez, exp: 28641, C.P. Stella Conto Díaz del Catillo.

término que debe abarcar esta indemnización<sup>22</sup> comienza desde el momento mismo del despido-5 de noviembre de 2003-, hasta pasados seis meses del tiempo que debió durar el mandato que como suplente del sindicato ostentaba la accionante, por ser este periodo en que la cobijaba el amparo foral.

37.1. Ahora bien, para la determinación de esta suma la Sala no cuenta con los elementos necesarios, en tanto no se tiene certeza del tiempo para el cual fue elegida la aquí demandante como miembro suplente de la junta directiva de la asociación sindical, sin que esta

la suma de \$771 914, cifra que deberá ser actualizada hasta la fecha en que se realice la respectiva liquidación.

## **VI Costas**

38. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente, y como en este caso ninguna de aquellas actuó de esa forma, no se condenará en este sentido.

39. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, se

## **FALLA:**

---

<sup>22</sup> Al respecto puede consultarse la sentencia proferida por esta Subsección el 30 de julio de 2015, exp: 36472, actor: Andrés Camargo Torres, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

**REVOCAR** la sentencia del 10 de febrero de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

**PRIMERO: DECLARAR** patrimonial y extracontractualmente responsable a la Nación-Rama Judicial, por error judicial contenido en la sentencia del 26 de octubre de 2005, mediante la cual negó la acción de reintegro ejercida por la señora Martha Ligia Santodomingo de Blanco.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDENAR** a la Nación-Rama Judicial a pagar a favor de la señora Martha Ligia Santodomingo de Blanco, por concepto de perjuicios morales, la suma de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de esta sentencia

**TERCERO:** Como consecuencia de la declaración contenida en el numeral primero **CONDENAR EN ABSTRACTO** a la Nación-Rama Judicial a pagar a favor de la señora Martha Ligia Santodomingo de Blanco, por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, las suma que le correspondan, con sujeción a la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: NEGAR** las demás súplicas de la demanda

**QUINTO:** Sin condena en costas.

**SEXTO.** Cúmplase lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

**SÉPTIMO.** Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de



febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

En firme este proveído, devuélvase al tribunal de origen para lo de su cargo.

**DEVUELVA, CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**

**Presidenta**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

**Magistrado**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

**Magistrado**