

Sentencia C-465/08

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Convenios de la OIT

Esta Corporación ha manifestado que todos los convenios de la OIT que han sido debidamente ratificados forman parte de la legislación interna. Al mismo tiempo, la Corte ha expresado que distintos convenios de la OIT integran el bloque de constitucionalidad y que la determinación del rango de cada uno de los convenios se hace caso por caso a través de la jurisprudencia.

CONVENIO 87 DE LA OIT PERTENECE AL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Implicaciones/CONVENIO 87 DE LA OIT-Asociación sindical y libertad sindical

La Corte ha establecido que el Convenio 87 de la OIT forma parte del bloque de constitucionalidad, lo cual significa que sus normas constituyen un parámetro para el juicio de constitucionalidad de las normas legales. El Convenio 87, y los demás convenios de la OIT referidos al derecho de asociación sindical y a la libertad sindical que forman parte del bloque de constitucionalidad, constituyen un parámetro complementario del artículo 39 de la Constitución.

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Alcance

LIBERTAD SINDICAL-Alcance

La libertad sindical comporta: i) el derecho de todos los trabajadores, sin discriminación ni distinción alguna, para agruparse a través de la constitución de organizaciones permanentes que los identifiquen como grupos con intereses comunes, y cuya defensa propugnan. Este derecho implica la libertad tanto para afiliarse como para retirarse de dichas organizaciones; ii) la facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin la injerencia, intervención o restricción del Estado; iii) el poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organización, condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disolución y liquidación, procedimiento liquidatorio, y otros aspectos que atañen con su estructura, organización y funcionamiento, que deben ser, en principio, libremente convenidos por los miembros de las asociaciones sindicales al darse sus propios estatutos o reformarlos, salvo las limitaciones que válidamente pueda imponer el legislador conforme al inciso 2 del art. 39; iv) La facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitación; v) la garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la

cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial; vi) el derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales e internacionales; vii) la inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical.

LIBERTAD SINDICAL-No tiene carácter absoluto

No es admisible reconocer el carácter absoluto de la libertad sindical, en la medida en que la propia Constitución establece como limitación, concretada por el legislador, que la estructura interna de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos y que, los Convenios Internacionales sobre derechos humanos autorizan que por vía legislativa puedan imponerse restricciones a los derechos, en cuanto ellas sean necesarias, mínimas, indispensables y proporcionadas a la finalidad que se persiga, para garantizar la seguridad nacional, el orden, la salud o moral públicos, los derechos y deberes ajenos y, en general, el cumplimiento de cualquier finalidad que se estime esencialmente valiosa. Por lo tanto, se advierte, que las aludidas restricciones o limitaciones no pueden, en modo alguno, afectar lo que se considera el núcleo esencial del derecho a la libertad sindical, de modo que la desnaturalicen o impidan su normal y adecuado ejercicio.

AUTONOMIA SINDICAL-Alcance

La evolución del derecho internacional del trabajo y el compromiso del Estado colombiano de cumplir las obligaciones internacionales que genera la ratificación de los convenios internacionales del trabajo permite concluir que es necesario impedir no solo las intervenciones directas del Estado en la autonomía sindical sino prevenir cualquier riesgo claro de afectación de dicha autonomía. La Corte para determinar la vulneración de la autonomía sindical, examina en cada caso concreto si la norma que establece parámetros para el funcionamiento de la organización sindical constituye o no una intromisión desproporcionada en su vida interna y su esfera de autonomía.

REGISTRO SINDICAL-Su concesión por autoridad administrativa equivale a un control previo/**AUTONOMIA SINDICAL**-Se vulnera con la exigencia de aprobación previa de los estatutos sindicales

El ejercicio de las actividades sindicales no puede estar sujeto a la concesión de un registro equivalente a un control previo por parte de una autoridad administrativa, la cual podría rehusarse a efectuar el registro. Desde una perspectiva funcional, esta facultad se asemeja a una autorización previa

para la constitución de un sindicato, un requisito que es prohibido expresamente por el artículo 2º del Convenio 87 de la OIT.

COMITE DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OIT-Decisiones y principios orientadores de interpretación de los convenios de la OIT

REGISTRO SINDICAL-Ministerio de la Protección Social no puede negar inscripción de reformas de estatutos sindicales/**ILEGALIDAD EN REFORMAS DE ESTATUTOS SINDICALES**-Competencia de la jurisdicción laboral

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.

REFORMAS ESTATUTARIAS DE SINDICATOS-Rigen a partir de su depósito ante el Ministerio de la Protección Social/**DEPOSITO DE REFORMAS ESTATUTARIAS DE SINDICATOS**-Requisito con fines de publicidad/**DEPOSITO DE REFORMAS ESTATUTARIAS DE SINDICATOS**-No es trámite de control previo administrativo

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 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.

AUTONOMIA SINDICAL-Manifestación/**AUTONOMIA SINDICAL**-Administración no puede negarse a inscribir a miembros de

Junta directiva de sindicatos nombrados/ILEGALIDAD DE NOMBRAMIENTO DE MIEMBROS DE JUNTAS DIRECTIVAS DE SINDICATOS-Competencia de la jurisdicción laboral

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.

CAMBIOS EN JUNTAS DIRECTIVAS DE SINDICATOS-Exigencia de informar al Ministerio de la Protección Social y a los empleadores/CAMBIOS EN JUNTAS DIRECTIVAS DE SINDICATOS-Informe con fines de publicidad/COMUNICACIÓN DE CAMBIOS EN JUNTAS DIRECTIVAS DE SINDICATOS-Requisito de oponibilidad ante terceros/CAMBIOS EN JUNTAS DIRECTIVAS DE SINDICATOS-Rigen a partir de la primera comunicación

La exigencia de informar al Ministerio de la Protección Social y a los empleadores acerca de los cambios efectuados en las juntas directivas de los sindicatos tiene por fin dar publicidad a las decisiones tomadas dentro de la organización, de tal manera que ellas sean oponibles ante terceros y que los actos que realicen esos dirigentes puedan obligar al sindicato. La comunicación no es un requisito de validez sino de oponibilidad ante terceros.

CAMBIOS EN JUNTAS DIRECTIVAS DE SINDICATOS-Eficacia respecto de los empleadores, el gobierno y los terceros/ CAMBIOS EN JUNTAS DIRECTIVAS DE SINDICATOS-Importancia de la determinación de la eficacia/FUERO SINDICAL PARA NUEVOS MIEMBROS DE JUNTAS DIRECTIVAS-Opera a partir de la primera notificación

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.

Referencia: expedientes acumulados D-7008 y D-7019

Demandantes: Diana Carolina Cely Acero y Zayonara Díaz Porra, y Susan Karen Camayo Guáqueta

Demandas de inconstitucionalidad contra los arts. 370 y 371 del Código Sustantivo del Trabajo.

Magistrado Ponente:
Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA
ESPINOSA

Bogotá, D.C. catorce (14) de mayo de dos mil ocho (2008)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Las ciudadanas Diana Carolina Cely Acero y Zayonara Díaz Porras, y Susan Karen Camayo Guáqueta presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 370 y 371 del Código Sustantivo del Trabajo.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto de las normas demandadas del Código Sustantivo del Trabajo es el siguiente:

“Art. 370.- (Subrogado. Ley 50 de 1990, art. 49. Modificado. Ley 584 de 2000, art. 5) **Validez de la modificación.** Ninguna modificación de los estatutos sindicales tiene validez ni comenzará a regir, mientras no se efectúe su depósito por parte de la organización sindical, ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

“Art. 371.- 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.”

III. DEMANDA

Las demandantes consideran que las normas acusadas violan las disposiciones contenidas en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, “sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización”, las cuales forman parte del bloque de constitucionalidad y, por consiguiente, constituyen un parámetro para el examen de constitucionalidad.

Afirman que el mencionado Convenio “promueve con amplitud los principios de la autonomía y libertad sindical (artículos 1, 3, 5 y 11) y la protección del derecho de sindicalización a través de la no injerencia administrativa en el reconocimiento jurídico de los sindicatos.” Agregan que, en términos generales, el Convenio “promulga abiertamente la autonomía plena de las organizaciones sindicales para constituirse, estructurarse, organizarse sin necesidad de autorizaciones por parte de entes extraños a ellos mismos (...) con la única obligación de respetar la Constitución y observar los estatutos que se establezcan.”

Expresan que el artículo 370 del CST es vulneratorio del Convenio 87, por la siguiente razón:

“El art. 370 del CST se encuentra en contraposición con el aludido convenio en razón de que establece un injustificado requisito para la validez de las modificación de los estatutos por parte de la organización sindical, cual es el del depósito de esta modificación de los estatutos ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En efecto, dicha disposición va en contra del principio de autonomía sindical o de no intervención del Estado en los asuntos propios de dichas organizaciones sindicales, ya que restringe su libertad de redactar y por ende modificar los estatutos, pues aun cuando se hagan las reformas pertinentes, estas no serán válidas y por tanto no podrán comenzar a regir hasta que no se cumpla con dicho trámite administrativo.”

Por otra parte, la acusación de inconstitucionalidad del artículo 371 se fundamenta en el siguiente argumento:

“El artículo 371 del CST exige una comunicación al respectivo empleador y al inspector de trabajo para que la decisión de hacer un cambio en la junta directiva surta efecto. En concreto violaría el artículo 3 del convenio, ya que el CST en el artículo anteriormente señalado refleja claramente un falso respeto por la autonomía de los sindicatos, pues materialmente de nada vale la posibilidad de elegir si se comunican a entes externos al sindicato; si bien este requisito de comunicación puede ser valioso como elemento de publicidad para ser oponible su decisión al empleador, el legislador no está facultado para negarle la eficacia de sus actos degenerando el principio de autonomía en algo apenas formal. En virtud de la primacía del convenio ha de exigirse el respeto a la libertad que tiene para estructurarse y administrarse como lo considere necesario para alcanzar sus fines sin más limitación que la Constitución y las normas de orden público.”

Añaden que las normas acusadas “contrarían notoriamente el artículo 8 del convenio en su numeral segundo, que señala: ‘La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente convenio’”.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Protección Social

La ciudadana Mónica Andrea Ulloa Ruiz, obrando en representación del Ministerio de la Protección Social, intervino en el proceso para solicitar que la Corte declarara la exequibilidad de los artículos 370 y 371 del Código Sustantivo del Trabajo.

Expresa, en primer lugar, que la Constitución de 1991 dispuso que el Estado debe garantizar los derechos de asociación sindical, libertad sindical y negociación colectiva. Aclara que el inciso tercero del artículo 39 prescribe que “la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.”

Con base en lo anterior, manifiesta que “es errada la intelección del actor cuando estima que la injerencia del Estado es negativa y que interviene en los estatutos del sindicato, olvidando que tales estatutos deben estar sometidos al principio de legalidad, esto es, a las normas consagradas en el Código

Sustantivo del Trabajo y a los pilares de la Constitución, la cual consagra que este derecho positivo de los sindicatos deberá ser conforme a la ley.”

Anota que el artículo 8 del Convenio 87 de la OIT dispone que los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones “están obligados, lo mismo que las demás personas, o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.”

A continuación afirma:

“Ahora bien, dentro de las atribuciones del legislador se encuentra la de asegurar que las reformas estatutarias de los sindicatos, por razones de publicidad y para proteger derechos de terceros, sean depositadas y comunicadas oportunamente.

“Es oportuno señalar que el cambio en la junta directiva de un sindicato debe ser comunicado necesariamente al empleador o terceros de forma oportuna, pues de ello se desprenden numerosas consecuencias, esto es, a manera de ejemplo, la garantía foral que cubre a los representantes sindicales, prerrogativa que otorga estabilidad en el empleo y la cual solo es eficaz cuando el empleador es notificado de ello.

“Nótese como la regulación no significa injerencia o violación de la autonomía sindical, simplemente el legislador, en materia de derecho laboral colectivo, reitera uno de los requisitos de eficacia de cualquier acto que tenga relevancia para el mundo jurídico, esto es, la publicidad, que hace que el acto sea oponible ante las partes o terceros, quizá la ley le dio connotación de requisito de validez para señalar la importancia que tiene la materia, pues como se dijo líneas atrás, los efectos de cualquier cambio en una organización sindical, sea esta estatutaria o en la junta directiva, trascienden el ámbito de la esfera de asociación para irradiar en los derechos de cada uno de los trabajadores y de la misma sostenibilidad económica de la empresa, sea esta privada o estatal.

“De otra parte, las normas acusadas no intervienen en las decisiones que se toman al interior del sindicato, sean estatutarias o de la junta directiva, la ley no dice como elegir o que cambios realizar, las decisiones que toma el sindicato en su interior son libres y no son determinadas por los preceptos normativos.”

Para fundamentar su posición, la interviniente remite a la sentencia C-567 de 2000.

2. Intervención de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia - CUT

El ciudadano Carlos Rodríguez Díaz, obrando en su calidad de presidente de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia - CUT, intervino en el proceso para coadyuvar la demanda, con el fin de que la Corte declare la constitucionalidad condicionada de los artículos demandados, luego de precisar su contenido, en el sentido de dejar en claro “cuál es [el alcance] de la función del registro y hasta dónde van las facultades del Ministerio de Protección en el caso del depósito de reformas de estatutos y cambios en la junta directivas de los sindicatos.”

Para empezar, manifiesta que es muy importante que se analicen a fondo “los abusos que en materia de registro ya sea de juntas directivas o de reformas de estatutos viene cometiendo el Ministerio de Protección Social en total contradicción con los Convenios 87 y 93 de la OIT.”

Anota que, en virtud del artículo 53 de la Constitución, “los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna, respecto al tema de libertad sindical tenemos los convenios 87 y 98 que el Gobierno Colombiano ha adoptado con todas las formalidades requeridas y por tanto esta en la obligación de cumplirlos.”

A renglón seguido expresa:

“Según la Organización Internacional del Trabajo, los trabajadores tienen la libertad de organizarse como lo estimen conveniente (convenio 87 artículo 2), esto implica que ninguna autoridad administrativa tiene legitimidad para negar la inscripción de ciertas reformas de estatutos al considerar que se está contrariando la ley porque se busca crear nuevos modelos de sindicatos, que según su criterio no estarían permitidos. Este tipo de actuaciones administrativas son violatorias del derecho de asociación sindical y son un verdadero obstáculo a la adaptación del sindicalismo con las nuevas formas de relación laboral.

“El Comité de Libertad Sindical en el caso 2046 informe 336 advirtió que la ley no puede imponer el tipo de sindicatos que deben formar los trabajadores y además reiteró la prohibición de imponer a las organizaciones sindicales autorizaciones previas para su funcionamiento.

“Si el Ministerio entendiera que el depósito es sólo una actividad publicitaria y que no puede interpretarse como autorización previa, otra sería la situación de las organizaciones sindicales, téngase en cuenta que en el caso de la CGT y de la CUT el Ministerio ha negado el registro de las respectivas reformas de estatutos impidiendo la afiliación directa de los trabajadores, incluidos aquellos que no cuentan con un contrato de trabajo.

“El Ministerio hasta el momento sólo reconoce el derecho de asociación a los trabajadores con contrato de trabajo, eliminando la posibilidad de

asociarse a aquellos trabajadores con contrato de prestación de servicios, a los trabajadores asociados en cooperativas, a los desempleados, a los pensionados y a los practicantes universitarios, esta situación tiene en la práctica como consecuencia que en el país de un total de 19 millones de trabajadores, sólo tendrían derecho a constituir sindicatos cerca de 5 millones, menos de la cuarta parte. Dónde queda entonces la recomendación del CSL que dice: ‘Todos los trabajadores sin ninguna distinción, incluida la no discriminación debido a la ocupación, deberían tener derecho a constituir libremente la organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas.’ (Recopilación 326° informe, 2113 párrafo 372.).

“El Ministerio cuando se trata del depósito de reformas estatutarias, se dedica a buscar de manera minuciosa fallos o contradicciones con la ley, cayendo en extremos de buscar errores de digitación o de fechas para negar el registro, ¿acaso no sería mas conveniente que permita el registro y objete ante la autoridad judicial aquellas situaciones que considere ilegales?

“Respecto al artículo 371 la interpretación es similar, imponer que los cambios en las juntas directivas sólo tienen efectos después del depósito es aceptar la injerencia del Estado en las organizaciones de trabajadores, situación prohibida por la Constitución, además es muy peligroso para el sindicato pues en definitiva significa dejarlos en el limbo y evitar su accionar normal con la protección del fuero sindical.

“Por vía de revocatoria directa o simplemente negándose a inscribir cambios en la Junta se convierte al sindicato en una organización de papel y se impide el ejercicio de sus derechos constitucionales.”

Por todo lo anterior, concluye que “más que la inconstitucionalidad de las normas se requiere que se prescriba su correcta interpretación para evitar más abusos y arbitrariedades.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En el concepto aportado al proceso, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequibles los artículos 370 y 371 del Código Sustantivo del Trabajo, “bajo el entendido de que el depósito de las modificaciones de los estatutos sindicales ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy ‘Ministerio de la Protección Social’, y la comunicación de los cambios que se surtan en la junta directiva de tales organizaciones que se exige debe darse al empleador y demás terceros señalados en el artículo 363 del Código Sustantivo del Trabajo, resultan exequibles sólo para efectos de publicidad, seguridad, prueba y protección de derechos de terceros toda vez que son trámites posteriores que no afectan la existencia de las decisiones válidamente adoptadas por la organización sindical.”

Manifiesta que “Colombia es miembro de la Organización Internacional del Trabajo desde su fundación en 1919 y ha aprobado buena parte de sus convenios. Entre los Acuerdos acogidos por Colombia se encuentran el convenio No. 87, sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicalización- 1948; el convenio No. 98, sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva –, 1949; y el convenio 154 sobre el fomento de la convención colectiva.”

Sostiene que “los convenios 87 (Art. 3) y 98 (Art. 2) de la OIT, señalan que las organizaciones de los trabajadores y empleadores tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas y de adecuada protección contra todo acto de injerencia, en su constitución, funcionamiento o administración.”

A continuación se refiere a la noción del bloque de constitucionalidad y a la posición de la Corte acerca de los convenios de la OIT. Luego manifiesta que el Convenio 87 de la OIT “se encuentra en consonancia con lo prescrito en el artículo 39 de la Constitución Política” y anota que la jurisprudencia ha manifestado que el convenio 87 de la OIT forma parte del bloque de constitucionalidad.

Expone que el artículo 39 de la Constitución Política, no sólo contempla el derecho de Asociación Sindical, sino que garantiza su reconocimiento y ejercicio. Aclara que, al mismo tiempo, el inciso segundo del artículo 39 Superior establece como límites a este derecho el orden legal y los principios democráticos. Sobre este punto considera importante recordar que “ningún derecho es absoluto, pues está sujeto a limitaciones que emergen de la misma Constitución, sin olvidar que todo derecho tiene correlativos deberes, tal como se desprende de los artículos 2 y 95 de la Constitución Política.”

Manifiesta que el examen del artículo 39 de la Constitución Política permite observar que él trata sobre “dos tiempos distintos: (i) cuando nace el sindicato y adquiere personería jurídica, por una parte, y (ii) el momento de la inscripción ante las autoridades competentes, por la otra. Son dos asuntos distintos y con consecuencias diferentes.” Además, enfatiza que el mismo art. 39 de la Constitución establece que “la estructura interna de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos” y que el artículo 8° del Convenio 87 “impone a las organizaciones sindicales para el ejercicio de sus derechos el respeto a la legalidad.”

Por lo anterior, manifiesta: “esto significa que las modificaciones que las organizaciones sindicales hagan a sus estatutos y los cambios que realicen en sus juntas directivas son asuntos que conciernen exclusivamente a los sindicatos en ejercicio de la libertad sindical y tienen validez desde el

momento en que la propia organización sindical las efectúe. Sin embargo, por vía legislativa y en la medida en que no afecte su núcleo esencial, pueden imponerse limitaciones por parte del legislador que resulten razonables y proporcionadas a la finalidad perseguida.”

La Vista Fiscal pasa entonces a conceptuar sobre la constitucionalidad de las normas acusadas. Al respecto precisa que tanto el derecho a la organización sindical como a la libertad sindical y la autonomía de que gozan las organizaciones de trabajadores “en manera alguna son ajenas al sistema jurídico en que están insertas y están sujetas a la Constitución y el orden legal.” Y luego expresa:

“Los requisitos que establecen los artículos 370 y 371 del Código Sustantivo del Trabajo para la validez de las modificaciones de los estatutos sindicales y para que surtan efecto los cambios que se hagan en sus juntas directivas, deben entenderse solamente como reglas fijadas por el Estado, como lo son todas las normas procesales, en función de la legalidad, la seguridad y la certeza que estas pueden ofrecer y que juntamente con las demás normas sustanciales procuran de la mejor forma posible garantizar el derecho de la asociación sindical, y la organización sindical. Obsérvese que los contenidos normativos de los preceptos objeto de examen en nada intervienen las decisiones que se toman al interior del sindicato ya sea en relación con sus estatutos o con la junta directiva. Es decir, las modificaciones tienen existencia propia desde el momento en que fueron adoptadas conforme a los estatutos de la organización sindical. Pero, para el desarrollo de los cambios ya adoptados, se requiere el cumplimiento de las formalidades legales establecidas en las disposiciones acusadas.”

Anota, entonces, que “las normas procesales contenidas en los artículos acusados, en otras palabras, son herramientas por medio de las cuales se hace posible garantizar respecto de terceros los derechos reconocidos en los artículos 38 y 39 del Ordenamiento Superior.” Así, afirma que las exigencias establecidas en los arts. 370 y 371 “para efectos de publicidad, seguridad y para proteger los derechos de terceros y asegurar los de los mismos directivos, para esta Vista Fiscal son necesarias, razonables y proporcionadas a la finalidad perseguida, pero bajo el entendido de que son requisitos posteriores y que no afectan la validez.”

En el concepto se concluye: “(...) resulta claro que tanto los estatutos de las organizaciones sindicales como los demás actos de las organizaciones sindicales están sometidos al principio de legalidad, y que por mandato constitucional tanto la estructura interna como el funcionamiento de los sindicatos deben sujetarse a las restricciones impuestas por el orden legal, las cuales, para el caso no resultan irrazonables, ni desproporcionadas, ni violan el núcleo esencial del derecho sindical.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, por estar dirigida contra unas disposiciones que forman parte de una ley.

Problema jurídico

2. Los actores afirman que las dos disposiciones acusadas vulneran el principio de la autonomía sindical, por cuanto disponen que las reformas de los estatutos sindicales solamente entran en vigencia luego de haber sido depositadas en el Ministerio de la Protección Social, y que los cambios que se realicen en las juntas directivas de los sindicatos solamente adquieren eficacia luego de haber sido comunicados al Ministerio y al empleador. Consideran que estas limitaciones constituyen una violación de las disposiciones del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual forma parte del bloque de constitucionalidad.

La interviniente en representación del Ministerio de la Protección Social solicita que se declare la constitucionalidad de las dos disposiciones acusadas. Anota que la misma Constitución establece que los sindicatos se sujetarán al orden legal y que también el Convenio 87 de la OIT dispone que los trabajadores y sus organizaciones están obligados a respetar la legalidad. Expone que las dos normas no entrañan una injerencia en la autonomía de las organizaciones sindicales, pues simplemente persiguen darle publicidad a los actos de los sindicatos, de manera que puedan ser oponibles ante terceros.

El Presidente de la CUT solicitó que se declarara la constitucionalidad condicionada de las disposiciones acusadas. En este sentido, solicitó que se fijara el alcance de la función del registro y que se precisara cuáles son las facultades del Ministerio en materia del depósito de las reformas de estatutos y de los cambios en las juntas directivas.

En su concepto, la Vista Fiscal solicitó que se declarara la constitucionalidad de los preceptos atacados, en el entendido de que las obligaciones impuestas a los sindicatos en las normas acusadas - de depositar en el Ministerio las modificaciones en los estatutos y de comunicarle al mismo los cambios en sus juntas directivas – sólo son exigibles “para efectos de publicidad, seguridad, prueba y protección de derechos de terceros, toda vez que son trámites posteriores que no afectan la existencia de las decisiones válidamente adoptadas por la organización sindical.”

En vista de lo anterior, en esta ocasión, la Corte debe resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿vulnera el artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo el Convenio 87 de la OIT, y por ende el bloque de constitucionalidad, por cuanto dispone que ninguna modificación de los estatutos sindicales tendrá validez ni comenzará a regir hasta que no se efectúe su depósito ante el Ministerio de la Protección Social? Y, ¿vulnera el artículo 371 del Código Sustantivo del Trabajo el Convenio 87 de la OIT, y por ende el bloque de constitucionalidad, por cuanto dispone que todo cambio, total o parcial, en la junta directiva de un sindicato debe ser comunicado en los términos del art. 363 del Código Sustantivo del Trabajo, so pena de que no surta ningún efecto hasta que ello ocurra?

El principio de la libertad sindical en el bloque de constitucionalidad. La importancia de la autonomía sindical.

3. El artículo 39 de la Constitución establece el derecho de los trabajadores a asociarse y el principio de la libertad sindical. Dispone este artículo:

“ART. 39. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

“La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.

“La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial.

“Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

“No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la fuerza pública.”

4. A su vez, el Convenio 87 de la OIT - “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización”, establece en su primera parte una serie de normas sobre la libertad sindical. Entre ellas se encuentran:

“ARTÍCULO 2.

“Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

“ARTÍCULO 3.

“1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

“2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

“ARTÍCULO 4.

“Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

“(…)

“ARTÍCULO 7.

“La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio

“ARTÍCULO 8.

“1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

“2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

5. De acuerdo con lo establecido en el art. 53 de la Constitución, esta Corporación ha manifestado que todos los convenios de la OIT que han sido debidamente ratificados forman parte de la legislación interna. Al mismo tiempo, la Corte ha expresado que distintos convenios de la OIT integran el bloque de constitucionalidad y que la determinación del rango de cada uno de los convenios se hace caso por caso a través de la jurisprudencia. En la sentencia C-401 de 2005¹ la Corte afirmó sobre este punto y sobre la pertenencia del Convenio 87 de la OIT al bloque de constitucionalidad:

¹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La sentencia contó con sendas aclaraciones de voto de los magistrados Jaime Araújo Rentería, Jaime Córdoba Triviño y Manuel José Cepeda Espinosa.

“19. Así, pues, hacen parte del bloque de constitucionalidad aquellos convenios que la Corte, después de examinarlos de manera específica, determine que pertenecen al mismo, en atención a las materias que tratan. De esta manera, los convenios internacionales del trabajo hacen parte del bloque de constitucionalidad cuando la Corte así lo haya indicado o lo señale en forma específica. Así lo hizo, por ejemplo, en las sentencias que se mencionaron atrás acerca del convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales, y de los convenios 87 y 98, sobre la libertad sindical y sobre la aplicación de los principios de derechos de sindicalización colectiva.

“A la Corte también le corresponde señalar si un determinado convenio de la OIT, en razón de su materia y otros criterios objetivos, forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, puesto que prohíbe la limitación de un derecho humano durante un estado de excepción o desarrolla dicha prohibición contenida en un tratado internacional (C.P., art. 93, inciso 1). Así lo hizo, como ya se vio, en la sentencia C-170 de 2004, en relación con los convenios 138, sobre la edad mínima, y 182, sobre las peores formas del trabajo infantil.”

Entonces, la Corte ha establecido que el Convenio 87 de la OIT forma parte del bloque de constitucionalidad,² lo cual significa que sus normas constituyen un parámetro para el juicio de constitucionalidad de las normas legales. Por eso, los demandantes en este proceso aciertan al proponer que la Corte evalúe si las normas acusadas del Código Sustantivo del Trabajo se adecuan a los parámetros fijados por el Convenio 87 y, por consiguiente, están conformes con el orden constitucional. En este sentido, el Convenio 87, y los demás convenios de la OIT referidos al derecho de asociación sindical y a la libertad sindical que forman parte del bloque de constitucionalidad, constituyen un parámetro complementario del artículo 39 de la Constitución.

6. En su jurisprudencia, esta Corporación ha establecido que el derecho de asociación sindical entraña los principios de la libertad y la autonomía sindical. En la sentencia C-385 de 2000³ se expresó al respecto:

“En el derecho de asociación sindical subyace la idea básica de la libertad sindical que amplifica dicho derecho, como facultad autónoma para crear organizaciones sindicales, ajena a toda restricción, intromisión o intervención del Estado que signifique la imposición de obstáculos en su constitución o funcionamiento. Ello implica, la facultad que poseen las referidas organizaciones para autoconformarse y autoregularse conforme a las reglas de organización interna que libremente acuerden sus integrantes, con la limitación que impone el inciso 2 del art. 39, según el cual la

² Ver, entre otras, la mencionada sentencia C-401 de 2005 y las sentencias T-568 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-567 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-797 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell; y C-1491 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

³ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos se sujetan al orden legal y a los principios democráticos.”

También en la sentencia T-656 de 2004⁴ se expresó que la autonomía sindical constituía una parte fundamental del derecho de asociación sindical:

“(…) Desde la sentencia T-441/92⁵ esta Corporación ha sostenido que la libertad de asociación sindical comprende tres enfoques, a saber: *a*) Libertad individual de organizar sindicatos, cuyo pluralismo sindical está consagrado en el artículo 2º del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo; *b*) Libertad de sindicalización (o sindicalización), ya que nadie puede ser obligado a afiliarse o a desafiliarse a un sindicato; en palabras del artículo 358 del Código Sustantivo de Trabajo, inciso 1º: "Los sindicatos son asociaciones de libre ingreso y de retiro de los trabajadores" y *c*) Autonomía sindical que es la facultad que tiene la organización sindical para crear su propio derecho interno, para organizarse, al como lo dispone el artículo 3º del Convenio 87 de la OIT.” (subrayas no originales)

De la misma manera, en la sentencia C-063 de 2008⁶ se expresó sobre este punto:

“El artículo 39 de la Constitución consagra el derecho de sindicalización, al establecer que los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Derecho de asociación sindical que comprende tres enfoques, a saber: (i) libertad individual de organizar sindicatos; (ii) libertad de sindicalización, ya que nadie puede ser obligado a afiliarse o a desafiliarse a un sindicato; y, (iii) la autonomía sindical, que es la facultad que tiene la organización sindical para crear su propio derecho interno⁷.”

7. Por otra parte, en la sentencia C-797 de 2000⁸ la Corte relacionó distintos elementos que componen la libertad sindical, para luego aclarar, sin embargo, que ella no tiene un carácter absoluto:

“Considera la Corte, en consecuencia, que la libertad sindical comporta:

⁴ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷ Sentencia T-656 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁸ M.P. Antonio Barrera Carbonell. La sentencia contó con tres salvamentos parciales de voto, conjuntos, de los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo; Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo; y Eduardo Cifuentes Muñoz, Vladimiro Naranjo Mesa y Álvaro Tafur Galvis. También presentó un salvamento parcial de voto el magistrado Fabio Morón Díaz.

i) el derecho de todos los trabajadores, sin discriminación ni distinción alguna, para agruparse a través de la constitución de organizaciones permanentes que los identifiquen como grupos con intereses comunes, y cuya defensa propugnan. Este derecho implica la libertad tanto para afiliarse como para retirarse de dichas organizaciones; ii) la facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin la injerencia, intervención o restricción del Estado; iii) el poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organización, condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disolución y liquidación, procedimiento liquidatorio, y otros aspectos que atañen con su estructura, organización y funcionamiento, que deben ser, en principio, libremente convenidos por los miembros de las asociaciones sindicales al darse sus propios estatutos o reformarlos, salvo las limitaciones que válidamente pueda imponer el legislador conforme al inciso 2 del art. 39; iv) La facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitación; v) la garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial; vi) el derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales e internacionales; vii) la inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical.

“No es admisible reconocer el carácter absoluto de la libertad sindical, en la medida en que la propia Constitución establece como limitación, concretable por el legislador, que “la estructura interna de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos” (art. 39 inciso 2) y que, los Convenios Internacionales sobre derechos humanos autorizan que por vía legislativa puedan imponerse restricciones a los derechos, en cuanto ellas sean necesarias, mínimas, indispensables y proporcionadas a la finalidad que se persiga, para garantizar la seguridad nacional, el orden, la salud o moral públicos, los derechos y deberes ajenos y, en general, el cumplimiento de cualquier finalidad que se estime esencialmente valiosa. Por lo tanto, se advierte, que las aludidas restricciones o limitaciones no pueden, en modo alguno, afectar lo que se considera el núcleo esencial del derecho a la libertad sindical, de modo que la desnaturalicen o impidan su normal y adecuado ejercicio.”

8. El criterio establecido en el último párrafo transcrito ha sido invocado por la Corte en las distintas sentencias de constitucionalidad que ha proferido sobre demandas que han sido entabladas contra normas del Código Sustantivo del

Trabajo, por cuanto ellas habrían vulnerado la autonomía sindical.⁹ De esta manera, la Corte ha examinado en cada caso concreto si la norma que establece parámetros para el funcionamiento de la organización sindical no constituye una intromisión desproporcionada en su vida interna y su esfera de autonomía.

La aprobación previa de los estatutos sindicales viola la autonomía sindical. Interpretación del Convenio 87 de la OIT por el Comité de Libertad Sindical.

9. El presente proceso de constitucionalidad arroja una pregunta general acerca de cuán compatibles con la Constitución y con los convenios internacionales de la OIT son las normas del Código Sustantivo del Trabajo que exigen el registro de las organizaciones sindicales ante el Ministerio de la Protección Social para poder actuar como tales, y que facultan al Ministerio para negar la inscripción si considera que los estatutos contradicen la Constitución y la ley.

10. En este sentido es importante referirse a las modificaciones introducidas por la Ley 50 de 1990 en la legislación laboral, en relación con la personería jurídica de los sindicatos, con su registro y con el trámite del mismo. Así, el artículo 44 de la Ley 50 de 1990 modificó el artículo 364 para establecer que “[t]oda 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.”

Sin embargo, el reconocimiento automático de la personería jurídica de los sindicatos no significó la eliminación del requisito del registro ante el Ministerio de la Protección Social y de un cierto control previo de los estatutos de las organizaciones sindicales por parte del Ministerio.¹⁰ De esta

⁹ Ver, entre otras, las sentencias C-280 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto; C-043 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y C-201 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹⁰ En la exposición de motivos se manifestó en relación con varios de los artículos que a continuación se comentan:

“4ª. En cuanto a la personería jurídica de las organizaciones sindicales, se proponen modificaciones sustanciales, tanto a nivel conceptual como procedimental, eliminando trámites o requisitos innecesarios que entorpecen la constitución de sindicatos.

“Así, se establece que las organizaciones sindicales, desde el momento de su fundación, gozan de personería jurídica, y por ende, son sujetos de derecho sin autorización o ministerio de autoridad alguna, señalándose que para su ejercicio se requiere la inscripción en el registro sindical que para tales efectos llevará el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social.

“Dicha inscripción no supone de manera alguna que las organizaciones sindicales estén sujetas para su constitución, a autorización previa por parte del Estado. Por el contrario, las mismas existirán como personas jurídicas desde el momento en que se constituyan como tales, pero para poder actuar válidamente ante las autoridades y terceros, como toda persona jurídica, se requerirá un mínimo de requisitos que deben observarse, que para este caso, es lo que supone la inscripción.

“Ahora bien, para efectos de la inscripción en el registro sindical, se establece un trámite ágil con unos términos perentorios de obligatorio cumplimiento, y con unas consecuencias definidas claramente por el caso de la inobservancia de los mismos.

“(…)”

“Igualmente, se señalan de manera taxativa las causales por las cuales el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social puede negar la inscripción en el registro de una organización sindical, de manera tal que se excluye cualquier pretensión de discrecionalidad que intenten arrogarse las autoridades administrativas del trabajo.

manera, el artículo 45 de la Ley 50 de 1990 modificó el artículo 365 para fijar los requisitos que debía cumplir la solicitud de inscripción:

“ARTICULO 365. REGISTRO SINDICAL (Artículo modificado por el artículo 45 de la Ley 50 de 1990). 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:

- 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) (Literal modificado por el artículo 4 de la Ley 584 de 2000). Nómina de la junta directiva y documento de identidad.
- f) (Literal modificado por el artículo 4 de la Ley 584 de 2000). Nómina completa del personal de afiliados con su correspondiente documento de identidad.
- g) (Literal declarado inconstitucional y luego derogado por el artículo 4 de la Ley 584 de 2000)

Los documentos de que trata los apartes a), b) y c) pueden estar reunidos en un solo texto o acta.¹¹

“(…)

“El mismo sistema de registro se establece para la modificación de los estatutos sindicales, puesto que constituyen su ordenamiento normativo fundamental, el cual debe ajustarse a la Constitución Nacional, la ley y las buenas costumbres.”

El texto de la exposición de motivos, del proyecto inicial y de las ponencias presentadas durante el trámite legislativo del proyecto se encuentra en la “Compilación de la Reforma Laboral” publicada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en Bogotá, en 1991. El texto citado se encuentra en las páginas 62-63.

¹¹ En su sentencia C-567 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra (con una aclaración de voto conjunta de los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa) se declaró la constitucionalidad de la mayor parte del artículo 45 de la Ley 50 de 1990, que modificó el artículo 365 del Código Sustantivo del Trabajo. De esta declaración se exceptuó el literal g), el cual fue declarado inconstitucional. Este inciso prescribía: “g) Certificación del correspondiente inspector del trabajo sobre la inexistencia de otro sindicato, si se trata de un sindicato de empresa que puede considerarse paralelo. En los lugares donde no haya inspección de trabajo, la certificación debe ser expedida por la primera autoridad política.”

De la misma manera, el artículo 46 de la Ley 50 de 1990 modificó el artículo 366, que regula el trámite que se debe cumplir para la inscripción, y establece que el Ministerio tiene la posibilidad de admitir, objetar o negar el registro:

“ARTICULO 366. TRAMITACION. (Artículo modificado por artículo 46 de la Ley 50 de 1990).

1) Recibida la solicitud de inscripción, el ministerio del trabajo y seguridad social, dispone de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación, para admitir, formular objeciones o negar la inscripción en el registro sindical.

2) En caso de que la solicitud no reúna los requisitos de que trata el artículo anterior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social formulara por escrito a los interesados las objeciones a que haya lugar, para que se efectúen las correcciones necesarias.

En éste evento el Ministerio de Trabajo dispone de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud corregida, para resolver sobre la misma.

3) Vencidos los términos de que tratan los numerales anteriores, sin que el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social se pronuncié sobre la solicitud formulada, la organización sindical quedará automáticamente inscrita en el registro correspondiente.

4) Son causales para negar la inscripción en el registro sindical únicamente las siguientes:

a) (Aparte tachado INEXEQUIBLE). Cuando los estatutos de la organización sindical sean contrarios a la Constitución Nacional, la Ley o ~~las buenas costumbres~~;

b) Cuando la organización sindical se constituya con un número de miembros inferior al exigido por la ley,

c) (Literal INEXEQUIBLE)

PARAGRAFO. El incumplimiento injustificado de los términos previstos en el presente artículo hará incurrir al funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente.¹²

¹² En la misma sentencia C-567 de 2000 la Corte declaró la constitucionalidad de la mayor parte del artículo 46 de la Ley 50 de 1990, que modificó el artículo 366 del Código Sustantivo del Trabajo. De esta declaración se exceptuaron la expresión “o las buenas costumbres”, contenida en el literal a) del numeral 4, y el literal c), normas que fueron declaradas inexecutable. Así mismo, la Corte se inhibió de pronunciarse sobre el párrafo del artículo. En relación con el literal a) del numeral 4 manifestó la Corte: “Respecto a la expresión contenida en el literal a), en el sentido de que los estatutos de la organización sindical no sean contrarios a la Constitución, la ley o “las buenas costumbres”, hay que señalar que las dos primeras expresiones resultan

A su vez, el artículo 48 de la Ley 50 de 1990 reformó el artículo 369 del CST, que señala los requisitos que deben cumplir los sindicatos para proceder a la modificación de los estatutos y establece que esas reformas deben ser registradas en el Ministerio. Para el procedimiento del registro, la norma remitió al artículo 366 (atrás transcrito), de acuerdo con el cual el Ministerio puede admitir, objetar o negar las modificaciones:

“ARTICULO 369. MODIFICACION DE LOS ESTATUTOS. (Artículo modificado por el artículo 48 de la Ley 50 de 1990). Toda modificación a los estatutos debe ser aprobada por la asamblea general del sindicato y remitida, para efectos del registro correspondiente, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su aprobación, con copia del acta de la reunión donde se haga constar las reformas introducidas y firmadas por todos los asistentes.¹³

“Para el registro, se seguirá en lo pertinente, el trámite previsto en el artículo 366 de éste Código.”

Finalmente, el artículo 50 de la Ley 50 de 1990 modificó el artículo 372 del CST, que determina cuál es el efecto jurídico de la inscripción en el registro sindical:

“ARTICULO 372. Ningún sindicato puede actuar como tal, ni ejercer las funciones que la ley y sus respectivos estatutos le señalen, ni ejercitar los derechos que le correspondan, mientras no se halla constituido como tal, registrado ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y sólo durante la vigencia de ésta inscripción.”¹⁴

perfectamente ajustadas a la Carta. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando la disposición legal le atribuye al Ministerio de Trabajo, la facultad de negar la inscripción de un sindicato, por ser contrario a las *buenas costumbres*.”

El texto del literal c) del numeral 4º del artículo, que fue declarado inexecutable, prescribía: “4. c) Cuando se trate de la inscripción de un nuevo sindicato de empresa, en una donde ya existiera organización de esta misma clase.”

¹³ En la sentencia C-797 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell, se declaró la constitucionalidad de la expresión “dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su aprobación, con copia del acta de la reunión donde se haga constar las reformas introducidas y firmadas por todos los asistentes”, contenida en el artículo 48 de la Ley 50 de 1990, que modificó el artículo 369 original del Código Sustantivo del Trabajo.

¹⁴ Posteriormente, mediante el artículo 6 de la Ley 584 de 2000 se adicionó al artículo un segundo inciso, el cual dispone: “En los municipios donde no exista Oficina del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, la inscripción se hará ante el alcalde, quien tendrá la responsabilidad de enviar la documentación a la oficina del ministerio del municipio más cercano, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. A partir de la inscripción se surten los efectos legales.” Es importante anotar que la Corte Suprema de Justicia declaró la constitucionalidad del artículo 50 de la Ley 50 de 1990 – hoy primer inciso del artículo 372 - mediante la sentencia N° 115 del 26 de septiembre de 2001, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein. En la sentencia se expresó al respecto:

“Puede criticarse este artículo de contrariar el 44 ibídem conforme al cual ‘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’, dado que aquél subordina el ejercicio de las funciones y de los derechos -que es en lo que consiste fundamentalmente la personería jurídica- de las organizaciones sindicales al registro respectivo, pero

Como se observa, el inciso primero del artículo 372 del CST - subrogado por el art. 50 de la Ley 50 de 1990 - dispone que “[n]ingún sindicato puede actuar como tal, ni ejercer las funciones que la ley y sus respectivos estatutos le señalen, ni ejercitar los derechos que le correspondan, mientras no se haya inscrito el acta de constitución ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y sólo durante la vigencia de esta inscripción.” Al mismo tiempo, el literal a) del numeral 4º del artículo 366 del CST – modificado por el art. 46 de la Ley 50 de 1990 – autoriza al Ministerio para negar la inscripción en el registro sindical “cuando los estatutos de la organización sindical sean contrarios a la Constitución Nacional y a la Ley.”

Empero, lo cierto es que la evolución del derecho internacional del trabajo y el compromiso del Estado colombiano de cumplir las obligaciones internacionales que genera la ratificación de los convenios internacionales del trabajo permite concluir que es necesario impedir no solo las intervenciones directas del Estado en la autonomía sindical sino prevenir cualquier riesgo claro de afectación de dicha autonomía.¹⁵

11. El ejercicio de las actividades sindicales no puede estar sujeto a la concesión de un registro equivalente a un control previo por parte de una autoridad administrativa, la cual podría rehusarse a efectuar el registro. Desde una perspectiva funcional, esta facultad se asemeja a “una autorización previa” para la constitución de un sindicato, un requisito que es prohibido expresamente por el artículo 2º del Convenio 87 de la OIT.

Al respecto es importante tener en cuenta que el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido que, si bien se pueden imponer algunas formalidades para la creación de las organizaciones sindicales, esas formalidades no deben constituirse en un obstáculo para ello. En este sentido es importante transcribir algunas decisiones y principios desarrollados por el Comité de Libertad

no puede decirse que sea inconstitucional, según se explicó ampliamente cuando se analizó el artículo 39 de la Carta. (...)

“Cabe anotar que si bien no se llega al extremo deseado por el actor de que sea la mera manifestación de voluntad de los fundadores la que dé nacimiento inmediato a la asociación, lo cierto es que no se imponen requisitos previos a esa voluntad ni se le sujeta a permisos o limitaciones de ese estilo, y que se reemplaza la concesión de personería por un registro más ágil y rápido en el que rige el silencio administrativo positivo, lo que, en sentir de la Corte, se acomoda al nuevo principio constitucional ya citado, de que los sindicatos deben poderse formar ‘sin intervención del Estado’ y que ‘su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución’ como aquí ocurre, pues no hay un poder absoluto e ilimitado para formar sindicatos y estos siguen sometidos al régimen legal, ya que, en veces de la misma Constitución, ‘se sujetarán al orden legal y la de principios democráticos’ (art. 39 ibídem) cuya verificación y cumplimiento competen al Estado.”

Por otra parte, es importante mencionar que en la demanda que dio origen a la sentencia C-567 de 2000 también se acusó la inconstitucionalidad del artículo 50 de la Ley 50 de 1990. En la sentencia, la Corte decidió que debía estarse a lo resuelto en la aludida sentencia N° 115 del 26 de septiembre de 1991 de la Corte Suprema de Justicia.

¹⁵ En este sentido, por ejemplo, ha de entenderse que la norma del artículo 39 de la Constitución que establece que el reconocimiento jurídico de los sindicatos “se producirá con la simple inscripción del acta de constitución” no exige que el acta se deposite necesariamente ante el Ministerio de la Protección Social, razón por la cual el acta puede ser entregada ante cualquier autoridad pública que pueda certificar su recibo.

Sindical acerca del punto de la autorización previa, extractados de la publicación “La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT”:¹⁶

“**276.** Si bien es cierto que los fundadores de un sindicato deben respetar las formalidades previstas por la legislación, a su vez estas formalidades no deben, por su naturaleza, poner trabas a la libre creación de las organizaciones. (Véanse *Recopilación* de 1996, párrafo 248 y, por ejemplo, 308.º informe, caso núm. 1894, párrafo 536; 316.º informe, caso núm. 1773, párrafo 615; 323.er informe, caso núm. 2085, párrafo 172, caso núm. 2079, párrafo 540; 329.º informe, caso núm. 2075, párrafo 151; 334.º informe, caso núm. 2222, párrafo 208; 336.º informe, caso núm. 2046, párrafo 312; 337.º informe, caso núm. 2327, párrafo 200, caso núm. 2346, párrafo 1056 y 338.º informe, caso núm. 2046, párrafo 106.)

“**279.** Los requisitos prescritos por la ley para constituir un sindicato, no se deben aplicar de manera que impidan o retrasen la creación de organizaciones sindicales, y toda demora provocada por las autoridades en el registro de un sindicato constituye una violación del artículo 2 del Convenio núm. 87. (Véase *Recopilación* de 1996, párrafos 249 y 251; 308.º informe, caso núm. 1894, párrafo 536; 316.º informe, caso núm. 1773, párrafo 615; 324.º informe, caso núm. 2053, párrafo 231; 332.º informe, caso núm. 2225, párrafo 377 y 334.º informe, caso núm. 2282, párrafo 638.)

“**280.** Las legislaciones nacionales que prevén el depósito de los estatutos de las organizaciones son compatibles con el artículo 2 del Convenio en la medida en que ese requisito sea una simple formalidad que tenga como objeto garantizar la publicidad de esos estatutos. En cambio, pueden plantearse problemas cuando la ley obliga a las autoridades competentes a invitar a los fundadores de las organizaciones a incorporar en sus estatutos exigencias jurídicas que, en sí mismas, se hallan en contradicción con los principios de la libertad sindical.(Véase 318.º informe, caso núm. 2038, párrafo 530.)

“**294.** Si las condiciones para conceder el registro equivaliesen a exigir una autorización previa de las autoridades públicas para la constitución o para el funcionamiento de un sindicato, se estaría frente a una manifiesta infracción del Convenio núm. 87. No obstante, no parece ser éste el caso cuando el registro de los sindicatos consiste únicamente en una formalidad cuyas condiciones no son de tal naturaleza que pongan en peligro las garantías previstas por el Convenio. (Véase *Recopilación* de 1996, párrafo 259; 307.º informe, caso núm. 1918, párrafo 250 y 325.º informe, caso núm. 2100, párrafo 429.)

¹⁶ La obra es publicada por la Oficina Internacional del Trabajo. Los apartes aquí transcritos provienen de la quinta edición, de 2006. Se puede encontrar en la siguiente dirección electrónica:
www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090634.pdf

“295. El derecho al reconocimiento mediante el registro oficial es un aspecto esencial del derecho de sindicalización ya que ésta es la primera medida que deben adoptar las organizaciones de empleadores y de trabajadores para poder funcionar eficazmente y representar adecuadamente a sus miembros. (Véase 324.º informe, caso núm. 2053, párrafo 232.)

“296. Aunque el procedimiento de registro con mucha frecuencia es un trámite meramente formal, en algunos casos la ley concede a las autoridades competentes facultades más o menos discrecionales para decidir si la organización cumple los requisitos descritos para su inscripción en el registro, con lo que se crea una situación análoga a la exigencia de «autorización previa». Surgen situaciones parecidas cuando un procedimiento de inscripción en el registro es complicado y largo o la latitud con que las autoridades administrativas competentes pueden ejercer a veces sus facultades, en la práctica pueden representar un obstáculo serio a la creación de un sindicato y, en definitiva, la privación del derecho a crear una organización sin autorización previa. (Véase *Recopilación* de 1996, párrafo 260; 327.º informe, caso núm. 1581, párrafo 110 y 328.º informe, caso núm. 2158, párrafo 321.)

“302. En los casos en que el encargado del registro tiene que basarse en su propio criterio para decidir si un sindicato reúne las condiciones para ser registrado – aunque su decisión pueda ser objeto de apelación ante los tribunales – el Comité estimó que la existencia de un recurso judicial de apelación no parece una garantía suficiente; en efecto, no modifica el carácter de las facultades concedidas a las autoridades encargadas de la inscripción, y los jueces ante quienes se plantean tales recursos no tendrán más posibilidad que cerciorarse de que la legislación ha sido correctamente aplicada. El Comité llamó la atención acerca de la conveniencia de definir claramente en la legislación las condiciones precisas que los sindicatos deberán cumplir para poder ser registrados y de prescribir criterios específicos para determinar si esas condiciones se cumplen o no. (Véase *Recopilación* de 1996, párrafo 266; 333.er informe, caso núm. 2301, párrafo 594.)

“303. Cuando las dificultades en relación con la interpretación de normas sobre la inclusión de los sindicatos en los registros estatales pertinentes crean situaciones en las que las autoridades competentes abusan de sus competencias, pueden surgir problemas de compatibilidad con el Convenio núm. 87. (Véase 330.º informe, caso núm. 2038, párrafo 156.)

“369. Las disposiciones legislativas que regulan detalladamente el funcionamiento interno de las organizaciones de trabajadores y de empleadores entrañan graves riesgos de injerencia por las autoridades públicas. En caso de que su adopción fuera considerada indispensable por las autoridades, estas disposiciones deberían limitarse a establecer un marco general, dejando a las organizaciones la mayor autonomía posible para regir su funcionamiento y administración. Las restricciones a este principio deberían tener como únicos objetivos garantizar el

funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados. Por otra parte, debería preverse un recurso ante un órgano judicial, imparcial e independiente, a fin de evitar todo riesgo de injerencia excesiva o arbitraria en el libre funcionamiento de las organizaciones. (Véase *Recopilación* 1996, párrafo 331 y 321.er informe, caso núm. 2011, párrafo 215.)

“370. El Comité no considera que la simple existencia de una legislación sindical constituya en sí una violación de los derechos sindicales, al poder darse el caso de que el Estado desee velar por que los estatutos sindicales se ciñan a la ley. Ahora bien, ninguna legislación adoptada en este ámbito puede menoscabar los derechos de los trabajadores definidos en el marco de los principios de la libertad sindical. Prescripciones legislativas demasiado detalladas y estrictas en la materia pueden frenar en la práctica la creación y el desarrollo de las organizaciones sindicales. (Véase *Recopilación* 1996, párrafo 332 y 321.er informe, caso núm. 2011, párrafo 215.)

“371. Para que las organizaciones tengan derecho a elaborar sus propios estatutos y reglamentos con libertad absoluta, la legislación nacional debería limitarse tan sólo a sentar las condiciones formales que deberán respetar los estatutos, los cuales, junto con los reglamentos correspondientes, no necesitarán la aprobación previa de las autoridades públicas para entrar en vigor. (Véase *Recopilación* 1996, párrafo 333; 302.º informe, caso núm. 1817, párrafo 323; 321.er informe, caso núm. 2011, párrafo 215; 327.º informe, caso núm. 2115, párrafo 681; 330.º informe, caso núm. 2207, párrafo 119 y 335.º informe, caso núm. 2308, párrafo 1041.)

“373. Una disposición que prevea que los estatutos sindicales deben cumplir los requisitos de la legislación nacional no constituye una violación del principio de que las organizaciones de trabajadores deben tener el derecho de redactar sus propias constituciones y estatutos en plena libertad, siempre que esos requisitos reglamentarios no infrinjan el principio de la libertad sindical y de que, además, la aprobación de los estatutos por la autoridad competente no se halle sometida a la facultad discrecional de dicha autoridad. (Véase *Recopilación* de 1996, párrafo 334.)”

12. No sobra advertir que, como bien se señala en la presentación de la cuarta edición, de 1996, de la *Recopilación* citada, la compilación se refiere “por una parte, a decisiones del Comité de Libertad Sindical adoptadas en función de las particularidades de uno u otro caso, que por ello deben ser consideradas en su contexto específico y, por otra, a principios de alcance más o menos general, a veces formulados a partir de decisiones anteriores que presentaban similitud con el caso objeto de examen.” Por lo tanto, no son recomendaciones en sí mismas, sino principios orientadores de la interpretación de los Convenios de la OIT. Al momento de la quinta edición, en 2006, la *recopilación* se fundaba en el examen de más de 2.500 casos tramitados en los

más de 50 años de existencia del Comité de Libertad Sindical. Por ello es preciso reiterar la importancia de estos pronunciamientos y la autoridad que han adquirido.¹⁷

Interpretación del artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo y examen de constitucionalidad del mismo

13. El artículo 370 original del Código Sustantivo del Trabajo establecía que para que tuvieran validez las modificaciones efectuadas a los estatutos sindicales era necesario que contaran con la aprobación del Ministerio del Trabajo:

“ARTICULO 370. VALIDEZ DE LA MODIFICACION. Ninguna modificación de los estatutos sindicales tiene validez sin la aprobación del Ministerio del Trabajo; una vez aprobada se harán las anotaciones del caso en los respectivos expedientes.”

14. En el año 1990, el Congreso de la República expidió la Ley 50 de 1990, “por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.” Tal como lo señala la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Ministro del Trabajo y Seguridad Social, la propuesta de reforma tenía por fin “adecuar las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo a los convenios de la OIT, ya que, en forma reiterada, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de dicho organismo, ha venido formulando observaciones en el sentido de que la legislación nacional no está acorde con los postulados de los precitados convenios.”¹⁸

El artículo 49 de la Ley 50 de 1990 modificó el artículo 370 original del Código Sustantivo del Trabajo, en el sentido de establecer que para que las modificaciones de los estatutos sindicales fueran válidas y empezaran a regir era necesario que se efectuara su inscripción en el registro que formaba el Ministerio del Trabajo:

“ARTICULO 370. Ninguna modificación de los estatutos sindicales tiene validez ni comenzará a regir, mientras no se efectúe su inscripción en el

¹⁷ En la presentación de la quinta edición se advierte al respecto:

“Por provenir de un órgano internacional especializado, imparcial y de sólido prestigio que actúa desde una perspectiva tripartita y partiendo de situaciones reales (es decir, de alegatos concretos muy variados de violación de los derechos sindicales en todo el mundo, con frecuencia de suma gravedad y complejidad), este cuerpo de principios ha adquirido una autoridad reconocida tanto en el mundo internacional como en los distintos países, donde se utiliza crecientemente en la elaboración de legislaciones nacionales, en las diferentes instancias encargadas de la aplicación de las normas sindicales, en la solución de grandes conflictos colectivos y en las publicaciones de la doctrina.”

¹⁸ Ver la “Compilación de la Reforma Laboral” publicada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en Bogotá, en 1991. El texto citado se encuentra en la página 61.

registro que para tales efectos lleve el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.”

15. En el año 2000, el Congreso de la República expidió la Ley 584 de 2000, “por medio de la cual se derogan y modifican algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo.” En la exposición de motivos del proyecto de ley que fue presentada por el Ministro del Trabajo y Seguridad Social se expuso que la propuesta tenía “por objeto primordial modificar y derogar varios artículos del Código Sustantivo del Trabajo, que se oponen de forma directa a la Constitución Política de Colombia, al ser restrictivos de la libertad de asociación y que en criterio de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se la Organización Internacional del Trabajo, OIT, no consultan los textos de los convenios 87 y 98 ratificados por Colombia, relacionados con la libertad sindical y de negociación colectiva, respectivamente.”¹⁹

En el proyecto inicial no se contemplaba la reforma del artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo. Sin embargo, durante el curso de la propuesta por el Congreso de la República se decidió brindar espacio a las organizaciones sindicales para que expresaran sus opiniones y presentaran propuestas adicionales. Con base en esas propuestas, en la ponencia para segundo debate – Senado se decidió incorporar una modificación al artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo, de manera que este estableciera que ninguna modificación de los estatutos sindicales tendría validez ni entraría a regir hasta que no se efectuara su depósito ante el Ministerio del Trabajo.²⁰ Lamentablemente, en las Gacetas del Congreso respectivas no se registró ningún argumento que justificara el cambio propuesto.

Finalmente, en el artículo 5 de la Ley se determinó el texto actual del artículo 370, cuya constitucionalidad se examina en esta sentencia:

“ARTICULO 370. VALIDEZ DE LA MODIFICACION. (Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 584 de 2000). Ninguna modificación de los estatutos sindicales tiene validez ni comenzará a regir, mientras no se efectúe su depósito por parte de la organización sindical, ante el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.”

16. Del anterior recuento se puede concluir que, inicialmente, el artículo 370 estableció que la modificación de los estatutos de las organizaciones sindicales requería de la aprobación del Ministerio del Trabajo para poder entrar en vigor. Luego, mediante el art. 49 de la Ley 50 de 1990 se dispuso que la enmienda de los estatutos debía inscribirse en el registro que formaba el

¹⁹ Gaceta del Congreso N° 26 de 1999, p. 9.

²⁰ Ver Gaceta del Congreso 403 de 1999, pp. 1-9.

Ministerio del Trabajo. A su vez, el artículo 48 de la misma Ley, atrás transcrito y que modificó el art. 369 del CST, estableció los requisitos que debían cumplirse para reformar los estatutos sindicales y fijó la obligación de inscribir los cambios ante el Ministerio, para lo cual dispuso que “se seguirá en lo pertinente, el trámite previsto en el artículo 366 de este Código.”

Tal como se ha señalado, lo anterior significaba que los sindicatos debían presentar ante el Ministerio las modificaciones que hubieren acordado para sus estatutos, con el objeto de lograr su inscripción en el registro. A su vez, el Ministerio podía admitir la inscripción de la reforma u objetarla por el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos, e incluso negarla si consideraba que ella era contraria a la Constitución Política o a la ley.

Ahora bien, lo cierto es que el artículo 5° de la Ley 584 de 2000 modificó sustancialmente el artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo. Como se ha indicado, el artículo 49 de la Ley 50 de 1990 disponía que la modificación de los estatutos no tendría validez ni empezaría a regir hasta que no se efectuara su inscripción en el registro que adelanta el Ministerio de la Protección Social, con todas las consecuencias que ello implicaba.

Empero, esta exigencia fue eliminada por el artículo 5 de la Ley 584 de 2000. En el nuevo texto del artículo 370 se suprimió toda referencia al registro. En su lugar, se estableció que para que la modificación entre en vigor es suficiente con que la organización sindical “efectúe su depósito” ante el mismo Ministerio de la Protección Social.

Este cambio permite concluir que 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. Si 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. De esta manera, si el Ministerio considera que las reformas introducidas son inconstitucionales o ilegales tendrá que acudir a la jurisdicción laboral para que así lo declare.

17. En este punto es importante resaltar la contradicción que existe actualmente entre los artículos 369 y 370 del CST, pues mientras el artículo 369 exige que toda modificación de los estatutos sindicales debe ser registrada ante el Ministerio, el cual puede admitirlas, objetarlas o denegarlas, el artículo 370 establece que las modificaciones estatutaria simplemente deben ser depositadas ante el mismo Ministerio.²¹

²¹ El texto actual de los artículos es el siguiente:

“ARTICULO 369. **Modificación de los estatutos.** (Artículo modificado por el artículo 48 de la Ley 50 de 1990). Toda modificación a los estatutos debe ser aprobada por la asamblea general del sindicato y remitida, para efectos del registro correspondiente, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su aprobación, con copia del acta de la reunión donde se haga constar las

Esta oposición no se presentaba en el momento de la expedición de la Ley 50 de 1990, cuyos artículos 48 y 49 modificaron, respectivamente, los aludidos artículos 369 y 370 del Código. Ciertamente, en ese punto del tiempo, los dos artículos coincidían en exigir que las modificaciones de los estatutos fueran inscritas en el registro que adelanta el Ministerio de la Protección Social, para lo cual se seguiría el trámite descrito en el artículo 366.

Sin embargo, la coordinación entre los dos artículos del Código desapareció con la expedición de la Ley 584 de 2000, pues ella solamente modificó el artículo 370 del CST. De esta manera, mientras el artículo 369 – el artículo 48 de la Ley 50 de 1990 – exige la inscripción de la modificación de los estatutos y remite para ello al trámite fijado en el artículo 366, el artículo 370 establece que para que las reformas estatutarias sean válidas es necesario que ellas sean depositadas en el Ministerio, lo cual significa que el Ministerio ya no puede negar la inscripción de las mismas.

La pregunta que surge es cuál de las normas debe aplicar el operador jurídico. Para la Corte es claro que debe ser la norma posterior, que es la que fue dictada a través de la Ley 584 de 2000, es decir el actual artículo 370 del CST.

18. Los actores de la demanda que se analiza manifiestan que el artículo 370 del CST vulnera el Convenio 87 de la OIT y la Constitución, por cuanto restringe el derecho de las organizaciones sindicales de darse sus propios estatutos, sin injerencia por parte del Estado.

En realidad, como consecuencia de un rezago hermenéutico de la legislación anterior, el depósito de la reforma estatutaria puede ser interpretado como un trámite administrativo al cual queda condicionada la validez y vigencia de las modificaciones estatutarias. Dicho trámite administrativo crea el riesgo claro de que la administración ejerza cierto control sobre tales reformas so pretexto de verificar el cumplimiento de requisitos.

No obstante, tal como lo muestra el análisis realizado, 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. Esto significa que el Ministerio de la Protección Social ya no está autorizado para denegar la inscripción de las reformas en el registro, con el argumento de que ellas vulneran la Constitución o la ley. De

reformas introducidas y firmadas por todos los asistentes. // Para el registro, se seguirá en lo pertinente, el trámite previsto en el artículo 366 de éste Código.”

“**Art. 370.-** (Subrogado. Ley 50 de 1990, art. 49. Modificado. Ley 584 de 2000, art. 5) **Validez de la modificación.** Ninguna modificación de los estatutos sindicales tiene validez ni comenzará a regir, mientras no se efectuó su depósito por parte de la organización sindical, ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.”

esta manera, la acusación de los actores acerca de que el art. 370 permite que el Ministerio interfiera en las decisiones propias del sindicato no debe conducir inexorablemente a la inexecutable de la norma acusada. Tal como se expresó, actualmente, si el Ministerio estima que algunas modificaciones de los estatutos sindicales no están en armonía con la Constitución o la ley debe acudir ante la justicia para que sea ésta la encargada de definir sobre el punto.

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 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.

En concordancia con lo anterior, y con el objeto de dejar claro el sentido constitucional del artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo, desde la perspectiva de la autonomía sindical, también se declarará la inconstitucionalidad de las expresiones “Validez de la”, contenida en el título del artículo, y “tiene validez ni”, que se encuentra dentro del texto de la norma, por cuanto ellas podrían dar pie a la interpretación según la cual el Ministerio de la Protección puede ejercer un control previo administrativo sobre la modificación de los estatutos antes de que esta entre en vigor.

Examen de constitucionalidad del artículo 371 del Código Sustantivo del Trabajo

19. El artículo 371 del Código Sustantivo del Trabajo establece que para que surtan efecto los cambios, totales o parciales, realizados en las juntas directivas de los sindicatos es necesario que ellos sean comunicados en los términos establecidos en el artículo 363 del mismo Código. A su vez, el artículo 363 dispone:

“ARTICULO 363. NOTIFICACION. (Artículo modificado por el artículo 43 del Ley 50 de 1990). Una vez realizada la asamblea de constitución, el sindicato de trabajadores comunicará por escrito al respectivo empleador y al inspector del trabajo, y en su defecto, al alcalde del lugar, la constitución del sindicato, con la declaración de los nombres e identificación de cada uno de los fundadores. El inspector o alcalde a su vez, pasarán igual comunicación al empleador inmediatamente.”

Esto significa que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 371 demandado, los cambios realizados en las juntas directivas de los sindicatos no entrarán en vigor hasta que las organizaciones sindicales se los comuniquen por escrito a los empleadores y al inspector del trabajo.

Los actores manifiestan que este artículo vulnera también el Convenio 87 de la OIT y, por lo tanto, el bloque de constitucionalidad, por cuanto no le concede valor a los cambios realizados en las juntas directivas de los sindicatos, sean ellos parciales o totales, hasta que ellos sean comunicados en los términos establecidos en el artículo 363.

Lo primero que se debe manifestar al respecto es que la exigencia de informar al Ministerio de la Protección Social y a los empleadores acerca de los cambios efectuados en las juntas directivas de los sindicatos tiene por fin dar publicidad a las decisiones tomadas dentro de la organización, de tal manera que ellas sean oponibles ante terceros – verbigracia para temas como el del fuero sindical – y que los actos que realicen esos dirigentes puedan obligar al sindicato. Lo que la norma acusada persigue es garantizar los derechos del sindicato y de los terceros, a través de la definición acerca de cuándo empiezan a surtir efectos los cambios efectuados en la junta directiva de un sindicato. De esta manera, la comunicación no es un requisito de validez sino de oponibilidad ante terceros.

20. Ahora bien, en torno a la norma demandada surgen dos preguntas, relacionadas con el punto de la libertad sindical y de la autonomía de las organizaciones sindicales para darse su propia organización y elegir a sus dirigentes.

La primera pregunta se refiere a si el Ministerio de la Protección Social puede negar el registro de los cambios aprobados por un sindicato en su junta directiva. La Corte considera que no. De acuerdo con el principio de la autonomía sindical es el sindicato el que decide quiénes son sus dirigentes. En realidad, la comunicación al Ministerio equivale al depósito de una información ante él. 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.

21. El segundo interrogante se dirige a establecer desde cuándo tienen eficacia los cambios en la integración de la junta directiva de un sindicato. Esta pregunta tiene diferentes respuestas, de acuerdo con los sujetos interesados en esas modificaciones en la junta directiva. Así, por ejemplo, en virtud del

principio de autonomía sindical, los cambios realizados deben tener efecto inmediato en relación con el sindicato, es decir que entrarán en vigor tan pronto como él mismo lo decida, sin tener que cumplir ninguna condición externa.

Distinta es la situación de los empleadores, el Gobierno y los terceros, sobre los cuales también tienen repercusiones los cambios aprobados en la composición de la junta directiva de un sindicato. En el caso de los dos primeros, la Corte considera que 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. Ciertamente, a partir de esa comunicación el Ministerio está en condiciones de expedir certificaciones acerca de quiénes representan al sindicato.

Ahora bien, 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. De acuerdo con el artículo 371, los cambios en la junta directiva de un sindicato solamente surten efectos luego de que se hubiera notificado de ellos, por escrito, al inspector del trabajo y al empleador. Dado que, por lo regular, las dos notificaciones no son simultáneas, la pregunta que surge es si el amparo del fuero opera desde que se practica la primera notificación o solamente a partir de que el Ministerio y el patrono hayan recibido la comunicación.

La Corte considera que, desde la perspectiva del derecho constitucional de asociación y libertad sindical, la respuesta apropiada es que la protección foral opere desde que se efectúa la primera notificación. Ello, 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 porque, 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.

Por todo lo anterior, se declarará la constitucionalidad de la norma acusada, pero sujeta a dos condiciones: (i) el Ministerio no puede negar la inscripción de los nuevos directivos sindicales, pues si él o el empleador consideran que hay motivos para denegar el registro deberán acudir a la justicia laboral para que así lo declare, y (ii) la garantía del fuero sindical para los nuevos directivos entra a operar inmediatamente después de que al Ministerio o al empleador le ha sido comunicada la designación. En consecuencia, la norma acusada es exequible en el entendido de que la comunicación al Ministerio acerca de los cambios en la junta directiva de un sindicato cumple exclusivamente funciones de publicidad, y de que el fuero sindical opera inmediatamente después de la primera comunicación.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 5° de la Ley 584 de 2000, por el cargo analizado, en el entendido de que el depósito de la modificación de los estatutos sindicales cumple exclusivamente funciones de publicidad, sin que ello autorice al Ministerio de la Protección Social para realizar un control previo sobre el contenido de la reforma. Por el contrario, las expresiones “Validez de la” y “tiene validez ni”, se declaran **INEXEQUIBLES**.

SEGUNDO.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 371 del Código Sustantivo del Trabajo, por el cargo analizado, en el entendido de que la comunicación al Ministerio acerca de los cambios en la junta directiva de un sindicato cumple exclusivamente funciones de publicidad, y de que el fuero sindical opera inmediatamente después de la primera comunicación.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Presidente
AUSENTE EN COMISIÓN

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado
AUSENTE CON PERMISO

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
AUSENTE CON EXCUSA

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General