

C-096-93

Sentencia No. C-096/93

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM/DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL/SINDICATO-Disolución

Las sanciones administrativas establecidas, con el fin de proteger el derecho de asociación sindical, no ofrecen identidad de objeto ni de causa, con el proceso judicial que se sigue para la disolución, liquidación y cancelación de la inscripción del registro sindical y tampoco se interfieren entre sí. El artículo 52 no consagra limitaciones ni restricciones a la autonomía sindical, o al derecho de asociación sindical, sino, sanciones que se imponen ante el incumplimiento o violación de las normas contenidas en el Título I de la parte Segunda del Código Sustantivo del Trabajo referente a los sindicatos, que es cuestión diferente. El derecho de asociación sindical es manifestación del derecho al trabajo, porque por el hecho de gozar de éste, el trabajador se congrega con otros para atender a su defensa, dentro del amplio espectro de garantías y prerrogativas que ofrece no sólo el derecho individual sino colectivo laboral. Bajo ningún respecto, el Legislador atenta contra el derecho de asociación sindical cuando separa al dirigente temporalmente de la actividad sindical por haber patrocinado con su conducta la disolución del sindicato, porque éstos se organizan para funcionar normalmente y actuar en función de la protección de sus asociados, y no, para exponerse, por conductas indebidas de sus directores, a su extinción.

SINDICATO-Personería jurídica

Al preverse la posibilidad de acudir ante un juez para solicitar la suspensión y cancelación de la personería jurídica de los sindicatos, no se está vulnerando el Convenio antes mencionado ya que lo que prohíbe éste es la disolución o suspensión por vía administrativa.

Ref.: Radicación: D-129

Acción Pública de inconstitucionalidad contra el artículo 52 de la Ley 50 de 1990 “por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo de Trabajo, al régimen de Seguridad y Previsión Social y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Luis Alfonso Velasco Parrado

Magistrado Ponente:

Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Santafé de Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES:

Procede la Corte a resolver sobre la acción pública de inconstitucionalidad incoada por el ciudadano Luis Alfonso Velasco Parrado contra el artículo 52 de la Ley 50 de 1990.

Se admitió la demanda, se ordenó enviar las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio y simultáneamente se produjo el traslado del expediente al despacho del señor Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites que para esta clase de procesos establece la Constitución Nacional y el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional a proferir el fallo correspondiente.

II. NORMA ACUSADA:

“Artículo 52 de la Ley 50 de 1990:

“Artículo 52.: - El artículo 380 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así:

Artículo 380 - Sanciones.

1. Cualquier violación de las normas del presente título será sancionada así:

a) si la violación es imputable al sindicato mismo, por constituir una actuación de sus directivas, y la infracción o hecho que la origina no se hubiere consumado, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social prevendrá al sindicato para que revoque su determinación dentro del término prudencial que fije;

b) Si la infracción ya se hubiere cumplido o si hecha la prevención anterior no se atendiere, el

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procederá a imponer multas equivalentes al monto de una (1) a cincuenta (50) veces el salario mínimo mensual más alto vigente;

c) Si a pesar de la multa, el sindicato persistiere en la violación, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá solicitar de la justicia del trabajo la disolución y liquidación del sindicato, y la cancelación de la inscripción en el registro sindical respectivo.

2. Las solicitudes de disolución, liquidación y cancelación en el registro sindical, se formulará ante el juez del trabajo del domicilio del sindicato o, en su defecto, del circuito civil y se tramitarán conforme al procedimiento sumario que se señala a continuación:

a) La solicitud que eleve el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá expresar los motivos invocados, una relación de los hechos y las pruebas que se pretendan hacer valer.

b) Recibida la solicitud el Juez, a mas tardar el día siguiente, ordenará correr traslado de ella a la organización sindical, mediante providencia que se notificará personalmente.

c) Si no se pudiere hacer la notificación personal, dentro de los cinco (5) días siguientes, el juez enviará comunicación escrita al domicilio de la organización sindical, anexando constancia del envío al expediente.

d) Si al cabo de cinco (5) días del envío de la anterior comunicación no se pudiere hacer la notificación personal, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de cinco (5) días cumplido los cuales se entenderá surtida la notificación.

e) El sindicato, a partir de la notificación, dispone de un término de cinco (5) días para contestar la demanda y presentar las pruebas que se consideren pertinentes.

f) Vencido el término anterior el juez decidirá teniendo en cuenta los elementos de juicio de que disponga dentro de los cinco (5) días siguientes.

g) La decisión del juez será apelable, en el efecto suspensivo, para ante el respectivo Tribunal Superior del Distrito Judicial, el cual deberá decidir de plano dentro de los cinco (5) días siguientes al que sea recibido el expediente. Contra la decisión del Tribunal no cabe ningún recurso.

3. Todo miembro de la directiva de un sindicato que haya originado como sanción la disolución de éste, podrá ser privado del derecho de asociación sindical en cualquier carácter, hasta por el término de tres (3) años, según la apreciación del juez en la respectiva providencia o fallo que imponga la disolución en la cual serán declarados nominalmente tales responsables”.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que las normas acusadas son contrarias a lo dispuesto por los artículos 13 inciso 1º, 11º, 14, 29 incisos 1º, 2º y 3º, 38, 39 incisos 1º, 2º, 3º y 5º, 53 incisos 2º, y 4º, 102, 103 inciso 2º, de la Constitución Nacional y la Ley 26 de 1976 aprobatoria del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo O.I.T. en sus artículos 2º, 3º, 7º y 8º.

La demanda trae los siguientes tres fundamentos:

1) Violación a los artículos 38, 39 incisos 1o, 2o y 3o, 103 inciso 2o, 53 inciso 4o de la Constitución Nacional y 2o, 3o, 7o y 8o del Convenio 87 de la O.I.T. El Ministerio de Trabajo, en virtud de estos artículos, quedó marginado para realizar actos de intromisión en las organizaciones sindicales. La nueva Constitución suprimió el sistema dual de control: Ministerio del Trabajo-Juez Laboral, para dejar sólo un sistema de control en cabeza del juez laboral, quien dentro del nuevo régimen sancionatorio sólo puede suspender o cancelar las personerías de las organizaciones sindicales. No aparece así en la Carta referencia alguna al régimen sancionatorio que consagraba el antiguo Código Sustantivo del Trabajo y que reitera la Ley 50 de 1990.

2) Quebrantamiento del artículo 29 incisos 1o., 2o. y 3o. y 53 inciso 2o. de la Constitución Nacional. Se viola el principio del “Non bis in idem”, por medio del cual se establece que nadie podrá ser juzgado dos veces por el mismo hecho, pues la Ley 50 de 1990, al conservar el control dual: Ministerio del Trabajo-Juez laboral, origina la aplicación de dos sanciones, las llevadas a cabo por las autoridades administrativas y las aplicadas por las autoridades jurisdiccionales, es decir, que frente a un mismo hecho concurren dos sanciones a consecuencia de ese control. Igualmente se desconoce el derecho al debido proceso y a la defensa pues además de que se omitió en la nueva redacción las locuciones “previa la

suficiente comprobación”, se creó un régimen sancionatorio mucho más gravoso que el consagrado en el anterior Código Sustantivo del Trabajo, el cual establecía como requisito indispensable para aplicar las sanciones una investigación de los hechos, es decir, que el Sindicato pudiese de esta manera controvertir las pruebas presentadas a las autoridades administrativas. Finalmente se alega la vulneración del derecho al debido proceso, porque al expresar el literal b) del numeral 1o del artículo 52 de la ley 50 de 1990, que el Ministerio procederá a imponer multas, suprime el procedimiento investigativo y probatorio.

3) Vulneración a los artículos 13 inciso 1o, 11, 14, 38 39 inciso final y 102 de la Constitución Nacional. La inconstitucionalidad evidente de la norma acusada radica precisamente “en mantener en ese ámbito discriminatorio a los sindicatos y a sus participantes pues a ellos, se les puede privar de sus derechos sindicales hasta por tres años es decir, que se creó una muerte civil a los directivos sindicales cuando la Constitución Nacional solo establece un control judicial instrumentado por un proceso sumario en el que solo es posible la SUSPENSION o la CANCELACION”. Agregar más sanciones, sería atentar contra los derechos fundamentales “a la vida, a la autonomía, a asociarse, a elegir y a ser elegido, a crear movimientos de opinión o partidos políticos y a la igualdad”.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación.

Dentro del término establecido en el Decreto 2067 de 1991, el Procurador General de la Nación conceptuó a favor de la exequibilidad de las normas acusadas. Al respecto argumentó:

Cuando se trata de los convenios y tratados internacionales a que hace referencia el artículo 93 de la Carta, es decir, aquellos que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, y respecto de los cuales la misma Constitución ha dicho que prevalecen sobre el orden interno, debe la Corte Constitucional hacer un análisis de la norma acusada frente al tratado o convenio y si ésta lo desconoce, su inexecuibilidad será declarada no por violación a dicho tratado o convenio sino por quebrantamiento del artículo 93 constitucional.

En consecuencia, el primer cargo formulado por el actor al artículo 52 de la Ley 50 de 1990

no está llamado a prosperar, toda vez que cuando la Constitución consagra el derecho a formar sindicatos sin la intervención del Estado, como manifestación del derecho de libre asociación (art. 38, 39 de la C.N.), ello no significa que al Estado se le proscriba otro tipo de intervención, máxime si ésta tiene como finalidad evitar el abuso de ese derecho.

Lo que consagra el artículo 39 de la Carta, es que la cancelación o suspensión de la Personería Jurídica sólo procede por vía judicial, es decir, que lo que prohíbe la Constitución es que esta sanción se imponga por vía administrativa. Igualmente ese es el sentido del artículo 4o de la Ley 26 de 1976, aprobatoria del Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicalización, que dice:

“Artículo 4o. Las organizaciones de trabajadores y empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa”.

En ningún momento entonces, la Constitución Nacional consagra que no puedan establecerse otro tipo de sanciones más leves, aplicables por parte de la autoridad administrativa o del mismo juez laboral.

Tampoco se puede prohibir al Ministerio del Trabajo que solicite ante el juez laboral la disolución, liquidación y cancelación de la inscripción del sindicato, si considera que éste ha incurrido en algunas de las conductas expresamente señaladas por la ley, si la misma Constitución en su artículo 2o establece que “las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

No es dable pensar que en aras de la autonomía sindical, el Ministerio de Trabajo deba permanecer inmóvil ante actos que pudieran incurrir los sindicatos y que estuvieran expresamente prohibidos por la ley.

Se anota además que no toda infracción a las prohibiciones establecidas por el Código Sustantivo del Trabajo en el título relativo al derecho de asociación, en que pudieran incurrir los sindicatos, debe traer como consecuencia su disolución, liquidación y cancelación de la personería por el juez del trabajo, porque de esta manera se violaría el principio de proporcionalidad y la libertad de asociación se vería irremediabilmente lesionada.

Por lo tanto, un sistema sancionatorio intermedio aplicado por vía administrativa no se considera lesivo del orden constitucional, sino que por el contrario, se constituye en garante de la libertad de asociación y de otros bienes jurídicos protegidos por el mismo ordenamiento laboral. La sanción administrativa constituye simplemente un aviso para prevenir una sanción más drástica.

En cuanto al numeral 3o. del artículo 52 de la Ley 50 de 1990, la Procuraduría “comparte parcialmente los argumentos del actor”. Consagra él la posibilidad por parte del juez laboral de sancionar con privación el derecho de asociación sindical hasta por el término de tres años, al miembro de la directiva de un sindicato que haya originado la disolución de éste, según la apreciación del juez, en la respectiva providencia o fallo que imponga la disolución.

Aquí en ningún momento se le está desconociendo el derecho a la vida al miembro del sindicato que como sanción se le suspenda el derecho de asociación sindical en la forma vista. Ninguna libertad es absoluta, en este sentido el Estado a través del órgano legislativo puede legítimamente establecer sanciones frente a conductas expresamente consagradas en la norma y que atentan contra la libertad de los demás o el orden público.

Por consiguiente, si la conducta de un miembro de un sindicato es contraria a la ley y ocasiona la suspensión o cancelación de la personería del sindicato, aquél puede ser sancionado sin que ello implique desconocimiento del orden constitucional ni violación del principio del non bis in idem. En efecto, una cosa es la sanción al sindicato como persona jurídica y otra diferente la sanción aplicable a quien con su conducta ocasionó un perjuicio a la organización.

Para que opere el principio “non bis in idem” es necesario que exista identidad total en la causa, el objeto y la persona en la cual se hace la imputación elementos que en este caso no se configuran.

Del derecho al debido proceso consagrado en la Constitución se desprende que opera en todas las actuaciones judiciales y administrativas y debe ser respetado, máxime, cuando se trata de aplicar una sanción que trae como consecuencia restricciones a las libertades fundamentales. Es a la ley a la que le corresponde describir las conductas concretas que merecen reproche, las sanciones a aplicar, las autoridades competentes y a dar la oportunidad de que el derecho de defensa pueda ejercerse efectivamente.

Aunque en la norma demandada existe claridad sobre las conductas reprochables, las cuales están descritas en el Código Sustantivo del Trabajo, concretamente en los artículos 378 y 379 e “igualmente la competencia fue atribuida”, no se observa una debida estructura en cuanto a la oportunidad de la defensa en el caso de los miembros de las directivas del sindicato que puedan resultar responsables de su disolución.

Si bien es cierto que al sindicato como persona jurídica se le da la oportunidad de la defensa y de controvertir las pruebas que se pretenden hacer valer en su contra, no ocurre lo mismo con el miembro de su directiva como persona natural, a quien la providencia que impone la sanción al sindicato puede afectarlo, sin que haya sido siquiera notificado y sin que se le haya otorgado un término probatorio. Esto se agrava si se tiene en cuenta que en la segunda instancia el juez resuelve de plano, es decir, sin abrir el proceso a pruebas. Se violan entonces los derechos al debido proceso y a la asociación sindical.

Por lo anterior se solicita a la Corte Constitucional que se declare EXEQUIBLE el artículo 52 de la Ley 50 de 1990, con excepción de su numeral 3º, el cual se solicita declarar INEXEQUIBLE.”

V. Concepto del Ministerio de Trabajo

El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social solicita a esta Corporación se declare la norma acusada, ajustada a la Constitución y al Convenio de la Organización Internacional del Trabajo. Al respecto aduce:

La Constitución Nacional y el Convenio suscrito con la O.I.T., explícitamente se refieren a la imposibilidad de imponer por autoridad administrativa las sanciones de suspensión o cancelación de personerías jurídicas a las organizaciones sindicales. En atención a ello, el artículo 52 de la ley 50 de 1990, establece expresamente dicha competencia en cabeza de la Rama Judicial con lo cual no se está violando ningún precepto constitucional o supraconstitucional.

El derecho de defensa no se puede reducir a la expresión “Previa la suficiente comprobación”, pues sería como reducir esta importante garantía a un elemento de la misma, cuando administrativamente, está plenamente desarrollado en el Código Contencioso Administrativo, al cual está sometido el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien en

este caso es el facultado para imponer las sanciones previstas en el artículo en cuestión.

Es desacertado manifestar que se está violando el principio del “Non bis in idem”, en cuanto a que se estaría juzgando dos veces una misma conducta, con un control Ministerio de Trabajo-Juez Laboral, pues en el caso previsto en el art. 52 de la ley 50 de 1990, se observa que las sanciones se aplican por diversos hechos, esto es, por actuaciones diferentes.

Por el contrario, la disposición está instituida para garantizar el derecho de asociación, pues la actuación de los dirigentes sindicales al margen de la ley y que en muchas oportunidades se encuentran responsables de acciones dolosas, genera una sanción contra el derecho colectivo de los asociados y la imposición de sanciones a la organización. Por ello, se establece expresamente una sanción al dirigente sindical que dió lugar a la sanción de la organización sindical, pues resulta evidente el perjuicio que con su conducta ocasionó a la misma y por ende un atentado al derecho de asociación.

Además, la norma sí consagra el recurso de apelación, solamente niega los recursos extraordinarios; lo que no contradice el derecho fundamental al debido proceso.

VI. Expediente legislativo de la ley 50 de 1990 en cuanto al artículo 52.

Se allegó al proceso el expediente legislativo de la ley 50 de 1990, en la parte pertinente. Allí se lee:

“El proyecto pretendió adecuar las disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo a los convenios de la O.I.T.

Para el caso específico, se adecuaron las normas del Derecho Colectivo de Trabajo al art. 4o. del convenio de la O.I.T., según el cual las organizaciones sindicales no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa, se eliminó la facultad que tenía el Ministerio del Trabajo para suspender la personería jurídica de los sindicatos, prevista en los arts. 380 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo. Dicha facultad se sustituye por la posibilidad para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y para quien demuestre tener un interés jurídico, de acudir ante la justicia laboral ordinaria, en solicitud de la suspensión o cancelación de la personería jurídica de los sindicatos, y se fija al efecto un procedimiento sumario.

Se pretende el fortalecimiento sindical, pues la reforma perdería coherencia si después de

buscar la estabilidad vía flexibilización de las normas individuales se pretendiera frenar al sindicalismo con disposiciones rígidas. La preocupación es por el decrecimiento proporcional anual de los afiliados, según las estadísticas; en lo anterior han reflejado su influjo la alta inestabilidad que no da tiempo a los trabajadores de afiliarse a las organizaciones, la falta de implementación en los convenios de la O.I.T., la morosidad y la tramitomanía en las actuaciones que se surten ante el Ministerio de Trabajo y la violencia, fenómeno contracultural de nuestra nación, que en los años recientes ha cobrado la vida de miles de dirigentes sindicales”.

VII. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

La Corte Constitucional de conformidad con el numeral 4o. del art. 241 de la Carta Política, es competente para decidir sobre la exequibilidad del artículo 52 de la ley 50 de 1990.

2. Examen al contenido material del artículo 52 de la ley 50 de 1990.

a) Exequibilidad del numeral 1o. del artículo 52 de la Ley 50 de 1990.

Se alega que este numeral vulnera la Constitución Nacional en atención a que además de establecer el sistema dual de control Ministerio del Trabajo-Juez Laboral y un régimen sancionatorio más gravoso, también omite la locución del debido proceso, como es la de “previa la suficiente comprobación”.

Observa la Corte:

La Constitución ha consagrado el Derecho de Libre Asociación en el artículo 38 y derivado de éste, el derecho a constituir sindicatos en el artículo 39 incisos 1º y 2º, de la siguiente manera:

“Artículo 38: Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.”

“Art 39 inciso 1º y 2º: 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 sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos”.

La Ley 50 de 1990 pretendió darle una mayor amplitud al derecho de asociación sindical facultando a los empleadores y trabajadores para constituir sin autorización previa las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a éstas con la condición de observar sus estatutos conforme a los artículos 2º y 3º del Convenio No. 87 de la O.I.T. aprobado por la Ley 20 de 1976. Además, para efectos de la protección del derecho de asociación, en el artículo 354 del Código Sustantivo del Trabajo se contempla una sanción que garantiza la efectividad de dicha protección, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar; como también se previene que las organizaciones sindicales desde el momento de su fundación gozan de personería jurídica en consonancia con el artículo 7º del referido convenio y por ende, son sujetos de derecho sin autorización o ministerio de autoridad alguna, señalándose que para su ejercicio se requiere de la inscripción en el registro sindical que para tales efectos llevará el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El artículo 52 de la Ley 50 de 1990, en su inciso 1o. señala sanciones por la violación de las normas relativas entre otros aspectos, al derecho de asociación sindical, la protección a este derecho, a la fundación de los sindicatos, sus estatutos, al registro sindical, su tramitación, su publicación, la modificación de sus estatutos, consagrados en los artículos 38 a 52 de la ley 50 de 1990 que introducen modificaciones a los artículos 353 a 376 del Código Sustantivo del Trabajo.

Para que se vulnere el principio de “Non bis in idem” previsto en el artículo 29 de la Carta, debe existir identidad en la causa, el objeto, y la persona a la cual se hace la imputación. La Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado al respecto, así:

“La identidad en la persona significa que el sujeto inculcado debe ser la misma persona

física en dos procesos de la misma índole.

“La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.

“La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos.”¹

La Corte Constitucional considera que en el presente caso no se vulnera el principio comentado, porque las sanciones administrativas establecidas en el artículo 52 de la ley 50 de 1990, con el fin de proteger el derecho de asociación sindical, no ofrecen identidad de persona, objeto ni de causa, con el proceso judicial que se sigue para la disolución, liquidación y cancelación de la inscripción del registro sindical y tampoco se interfieren entre sí.

Se observa, que el artículo 52 mencionado no consagra limitaciones ni restricciones a la autonomía sindical, o al derecho de asociación sindical, sino, sanciones que se imponen ante el incumplimiento o violación de las normas contenidas en el Título I de la parte Segunda del Código Sustantivo del Trabajo referente a los sindicatos, que es cuestión diferente.

Las autoridades administrativas, y en el caso concreto el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, están facultadas para imponer sanciones a los sindicatos que incumplen con sus obligaciones legales con fundamento en el artículo 2o. de la Constitución Nacional que determina, entre los fines del Estado, “Garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, y confiere a las autoridades el cometido de “proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. De acuerdo con ello, el artículo 17 del Código Sustantivo del Trabajo, expresa que “La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sociales está encomendada a las autoridades administrativas del trabajo. A su vez, el artículo 485 del mismo Código establece que “La vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de este Código y demás disposiciones sociales se ejercerán por el Ministerio del Trabajo en la forma como el Gobierno o el mismo Ministerio lo determine”.

Por otra parte, es cierto que la Nueva Constitución garantiza a los ciudadanos el Derecho de Asociación y a los trabajadores el Derecho de Asociación Sindical, sin intervención del Estado en su constitución. No obstante, según mandamiento del artículo 39 de la misma, “La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal..”. Es más, de acuerdo con el artículo 80. del Convenio 87 de la O.I.T., también citado por el actor “Al ejercer los derechos que se le 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”. Es obligación entonces de los ciudadanos acatar y cumplir las leyes y en general el ordenamiento jurídico vigente y las autoridades administrativas están instituidas para velar por la estricta ejecución de unas y otro.

Es clara y precisa pues la línea que separa las competencias de la jurisdicción ordinaria del trabajo y de los funcionarios administrativos. La primera tiene a su cargo el juzgamiento y decisión de los conflictos jurídicos mediante procesos que establezcan el derecho de las partes; los segundos ejercen funciones de policía administrativa para la vigilancia y control del cumplimiento de las normas sociales, control que se refiere a situaciones objetivas y que no implican en ninguna circunstancia función jurisdiccional. Para la efectividad de sus labores estos funcionarios están autorizados para imponer correctivos, como prevenciones y multas, pero desde luego dentro de la órbita de su competencia.

En conclusión, el numeral 1º del artículo 52 de la Ley 50 de 1990 es exequible por cuanto se adecuó las exigencias establecidas en la Constitución Nacional en los términos antes expresados.

b) Exequibilidad del numeral 2o. del artículo 52 de la Ley 50 de 1990.

A pesar de la poca claridad de los argumentos de la demanda en relación con la inconstitucionalidad alegada de este artículo, la Corte acomete su estudio haciendo un esfuerzo de interpretación.

El artículo 39 que en su inciso 3o. consagra:

“La cancelación o suspensión de la personería jurídica solo procede por vía judicial,”

El artículo 52 de la Ley 50 de 1990 en su numeral 2o. consagra la posibilidad que tiene el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de acudir ante la justicia ordinaria en solicitud de la suspensión o cancelación de la personería jurídica de los sindicatos y al efecto se consagró un procedimiento especial y expedito.

Lo anterior, está previsto en el artículo 4o. del Convenio N° 87 de la O.I.T., así:

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

Además los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados que reconocen derechos humanos y laborales, prevalecen en el orden interno (artículos 53 y 93 de la Constitución Nacional).

Se dice que “Los derechos esenciales del hombre no nacen del ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los estados americanos.”²

Al preverse la posibilidad de acudir ante un juez para solicitar la suspensión y cancelación de la personería jurídica de los sindicatos, no se está vulnerando el Convenio antes mencionado ya que lo que prohíbe éste es la disolución o suspensión por vía administrativa. Esto mismo se consagra en la Constitución Nacional en el artículo 39 inciso 3º.

El numeral 2o. del artículo 52 de la Ley 50 de 1990 es exequible, por las razones anotadas.

c) Exequibilidad parcial del numeral 3o. del artículo 52 de la Ley 50 de 1990.

Se colige que los argumentos del demandante consisten en que a través de esta norma se vulneran los derechos a la asociación sindical y al debido proceso, que tienen los directivos de los Sindicatos. La violación del derecho fundamental de asociación sindical, consiste en privar de tal derecho hasta por el término de tres años al miembro de la directiva de un sindicato que haya originado con su conducta la disolución del mismo. Y se vulnera el derecho al debido proceso cuando se sanciona al directivo sindical dentro del proceso

seguido contra el sindicato.

1. La Corte considera que el numeral 3o. es exequible por las siguientes razones:

El Legislador persigue velar porque el derecho de asociación de quienes pertenecen a un sindicato no se vea entorpecido por uno de sus miembros en particular. El hecho de contemplar a través de la ley una sanción para los directivos que provocaren la disolución o cancelación de un sindicato, debe apreciarse como un mecanismo para proteger precisamente el derecho a la asociación sindical y no como una medida encaminada a limitar este derecho.

Es así entonces que el derecho de asociación sindical es manifestación del derecho al trabajo, porque por el hecho de gozar de éste, el trabajador se congrega con otros para atender a su defensa, dentro del amplio espectro de garantías y prerrogativas que ofrece no sólo el derecho individual sino el derecho colectivo laboral.

Los derechos que reconoce el ordenamiento jurídico como legítimos, son los ejercidos de acuerdo con éste. De ahí que el derecho de asociación sindical, como premisa para su reconocimiento, ha de desenvolverse dentro de los cauces que señala la Constitución y la Ley. Lo contrario significa la negación de dicho derecho, que ha de tener su sanción en la normatividad. Cabalmente el artículo 2o. del Convenio No. 87 de la O.I.T. confiere a los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, el derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así el como de afiliarse a éstas, con la sola condición de observar los estatutos de la misma.

Luego, bajo ningún respecto, el Legislador atenta contra el derecho de asociación sindical cuando separa al dirigente temporalmente de la actividad sindical por haber patrocinado con su conducta la disolución del sindicato, porque éstos se organizan para funcionar normalmente y actuar en función de la protección de sus asociados, y no, para exponerse, por conductas indebidas de sus directores, a su extinción. Es reprochable tal proceder y por ello bien merecida es la sanción que se contempla en el susodicho numeral 3o..

Mas este numeral ha de entenderse en consonancia con el respeto que se debe al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Carta, esto es, que el miembro de la Junta Directiva ha de ser vinculado al proceso, desde el principio, con la notificación de la solicitud

que sobre disolución del sindicato formule ante el Juez Laboral, el Ministerio del Trabajo y obviamente de aquí en adelante intervendrá como parte procesal para ejercer su derecho de defensa.

Con esta precisión se declarará exequible el numeral 3o. del artículo 52 de la Ley 50 de 1990.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, Sala Plena, oído el concepto del Procurador General de la Nación, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 52 de la Ley 50 de 1990, por el cual se modificó el artículo 380 del Código Sustantivo del Trabajo, con la siguiente precisión en relación con el numeral 3o. del mencionado artículo 52: Que el miembro de la Junta Directiva del Sindicato para efectos de la sanción contemplada contra él, ha de ser vinculado al proceso de disolución del sindicato y para ello ha de notificársele también la solicitud del Ministerio del Trabajo, dentro de este proceso.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Constitucional y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFESTEIN

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-096/93

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD-Límites (Aclaración de voto)

La Corte Constitucional no tiene atribuciones para dictar normas. Su tarea, en ejercicio del control de constitucionalidad, es la de definir si la disposición objeto de análisis se aviene a la Carta Política o, por el contrario, la quebranta. En consecuencia, no corresponde a esta Corporación agregar nada a las disposiciones sobre cuya constitucionalidad se pronuncia, pues no le concierne la función legislativa. Algo muy diferente es que, como corresponde a su función de intérprete de la preceptiva constitucional y de los mismos mandatos legales materia de su decisión, la Corte advierta en la parte motiva que determinado sentido de la norma examinada únicamente se entienda ajustado a los principios y normas de la propia Carta, en el caso presente las del debido proceso.

Ref.: Expediente D-129

Magistrado Ponente:

Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Santafé de Bogotá, D.C. veintisiete (27) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

Aunque comparto la declaratoria de constitucionalidad del artículo acusado, debo aclarar mi voto en el sentido de que, como lo he expuesto en otras ocasiones, la Corte Constitucional no tiene atribuciones para dictar normas. Su tarea, en ejercicio del control de constitucionalidad, es la de definir si la disposición objeto de análisis se aviene a la Carta Política o, por el contrario, la quebranta.

En consecuencia, no corresponde a esta Corporación agregar nada a las disposiciones sobre

cuya constitucionalidad se pronuncia, pues no le concierne la función legislativa.

En este caso, por ejemplo, la parte resolutive del fallo no ha debido incluir una precisión en torno a que el miembro de la Junta Directiva del Sindicato tiene que ser vinculado al proceso de disolución del sindicato y para ello “ha de notificársele también la solicitud del Ministerio del Trabajo, dentro de este proceso”. Esta regla es creada por la sentencia.

Algo muy diferente es que, como corresponde a su función de intérprete de la preceptiva constitucional y de los mismos mandatos legales materia de su decisión, la Corte advierta en la parte motiva que determinado sentido de la norma examinada únicamente se entienda ajustado a los principios y normas de la propia Carta, en el caso presente las del debido proceso.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

1 Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 22 de noviembre de 1990.

2 PACHECO GOMEZ, Máximo. Los Derechos Humanos. Documentos Básicos. Editorial jurídica de Chile. Santiago. 1987. pag. 189.