

Sentencia No. C-272/94

#### LIBERTAD DE ASOCIACION/DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Diferencias

El derecho de asociación sindical difiere entonces del de libre asociación por la finalidad que cada uno persigue y las actividades que desarrollan. La asociación que podemos llamar genérica, corresponde a la facultad libre y voluntaria que tienen todas las personas de organizarse con un fin común, el cual debe ser lícito. El derecho de asociación sindical es la facultad o garantía que tienen solamente los trabajadores y empleadores para crear organizaciones destinadas a promover y defender los intereses comunes que surgen de las relaciones laborales y profesionales.

#### FONDOS DE EMPLEADOS-Naturaleza/COOPERATIVAS/SINDICATO

Los fondos de empleados como organizaciones solidarias de economía social integradas por trabajadores dependientes, cuya finalidad es prestar los servicios de ahorro y crédito a sus afiliados, al igual que todos aquellos otros de previsión y seguridad social, de bienestar social, etc., difieren de las asociaciones sindicales, u organizaciones sociales, y gremiales a que alude el artículo 39 de la Constitución, pues éstas tienen como objetivo primordial la defensa de sus intereses comunes en el campo de las relaciones laborales. Los fondos de empleados guardan semejanza con las cooperativas de empleados, por ser organizaciones sin ánimo de lucro, formadas por trabajadores que son los aportantes y los gestores de la misma, y que se asocian con el objeto de producir o distribuir conjuntamente bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros, además de estar sujetos al control y vigilancia del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas. Así las cosas, no le asiste razón al demandante, por que los fondos de empleados aunque están integrados por trabajadores dependientes o subordinados derivan su existencia del derecho de asociación genérico que consagra el artículo 38 de la Carta, y por consiguiente no pueden confundirse con los sindicatos ni las organizaciones sociales.

REF.: Expediente No. D- 471

Demandada de inconstitucionalidad contra los numerales 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 5 del

Decreto 1481 de 1989.

Constitución fondos de empleados.

DEMANDANTE: Apolinar Negrón Rozo.

MAGISTRADO PONENTE: DR. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Acta No. 35

Santafé de Bogotá, D.C, nueve (9) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

## I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Apolinar Negrón Rozo en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicita a la Corte Constitucional que declare inexequibles los numerales 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 5 del Decreto 1481 de 1989, por infringir el artículo 39 de la Constitución Nacional.

A la demanda se le imprimió el trámite estatuido en la Constitución y la ley para procesos de esta índole, y una vez recibido el concepto fiscal procede la Corte a decidir.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

A continuación se transcribe el precepto legal al cual pertenecen los apartes acusados:

Decreto 1481 de 1989

“Por el cual se determina la naturaleza, características, constitución, regímenes internos, de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de los fondos de empleados”.

“.....

“Artículo 5o. Constitución. Los fondos de empleados se constituirán con un mínimo de diez (10) trabajadores en acto privado que se hará constar en acta firmada por todos los asociados fundadores, con anotación de sus nombres, documentos de identificación y

domicilios, en la cual se consagrarán:

1. La voluntad de creación de la entidad.
2. La aprobación del cuerpo estatutario que regirá el fondo de empleados y el sometimiento al mismo.
3. Los valores de los aportes iniciales de los fundadores.
4. El nombramiento de los miembros de la Junta Directiva.
5. El nombramiento del representante legal.

(Lo subrayado es lo demandado)

### III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

Manifiesta el actor que el artículo 39 de la Constitución Nacional permite a los trabajadores “la constitución de sus organizaciones, las cuales para su reconocimiento jurídico tendrán la obligatoriedad de inscribir únicamente el acta de constitución”. Los fondos de empleados por ser asociaciones de trabajadores, se enmarcan dentro del citado mandato Superior y en consecuencia para su reconocimiento jurídico solamente requieren de la simple inscripción del acta de constitución.

El artículo 5o. del decreto 1481 de 1989, materia de acusación, viola el artículo 39 de la Carta al exigir en los numerales 2, 3, 4, 5 y 6 requisitos adicionales a los contenidos en esa disposición, para la creación de fondos de empleados, además de “entrar por múltiples razones el ánimo de asociarse”.

### IV. INTERVENCION CIUDADANA

El ciudadano HECTOR MORENO GALVIS en su calidad de Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, presentó un escrito destinado a defender la

constitucionalidad de la norma demandada, por las razones que a continuación se resumen:

- Con fundamento en los antecedentes que aparecen en las Gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente y en jurisprudencia emanada de esta Corte, señala que existe una diferencia clara y evidente entre el derecho de sindicalización contenido en el artículo 39 de la Carta y el derecho de asociación consagrado en el artículo 38 ibidem.
- Los fondos de empleados son “empresas asociativas, de derecho privado sin ánimo de lucro constituidas por trabajadores dependientes y subordinados, pensionados y sustitutos de los pensionados que hubiesen tenido la calidad de asociados y tienen como fin el ahorro permanente y la prestación de servicios a sus asociados, en consecuencia encajan dentro del derecho de asociación general contenido en el artículo 38 de la Constitución y no en el derecho de sindicalización del artículo 39 de la misma”.
- Y concluye diciendo que “al no tener los fondos de empleados el carácter de asociaciones sindicales, mal podría el artículo 5o. del Decreto 1481 de 1989 norma acusada, vulnerar el artículo 39 de la Constitución Política”.

## V. CONCEPTO FISCAL

Mediante oficio No. 379 del 3 de febrero de 1994, el Procurador General de la Nación emite el concepto de rigor, el cual concluye solicitando a la Corte que declare exequibles los apartes acusados del artículo 5o. del decreto 1481 de 1989.

Los argumentos en que se fundamenta el Procurador para sostener la constitucionalidad, son éstos:

- El demandante confunde no sólo el derecho específico de sindicalización con el general de asociación “sino además en lo que se refiere a la naturaleza y características de una forma asociativa como son los fondos de empleados” y es por ello que encuentra violado el derecho consagrado en el artículo 39 de la Constitución; en consecuencia procede el Procurador a definir cada uno de ellos, de acuerdo con los antecedentes que aparecen en la Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente y la jurisprudencia de esta Corte.
- Los fondos de empleados como “empresas asociativas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados” son muy distintos a las

asociaciones a que se refiere el artículo 39 de la Carta y “su única similitud radica en que los asociados, tanto de los fondos como de las corporaciones gremiales y sindicales son trabajadores dependientes y asalariados”. Y agrega que “por los fines que persiguen este tipo de asociaciones como los fondos de empleados, es decir el ahorro permanente y la prestación de servicios a sus asociados que generen bienestar social, consideramos que se está haciendo uso del derecho de libre asociación general, toda vez que no se presentan exigencias de ninguna clase frente a los empleadores”.

- Finalmente señala que “como en el caso que nos ocupa, cual es el de la constitución de los fondos de empleados, asociaciones de derecho privado encuadradas dentro del artículo 38 constitucional, los derechos que se protegen son distintos y las características diferentes a las de las asociaciones referidas en el artículo 39, se establecieron tanto en el Código Civil como el en Decreto 1481 de 1989, ciertas disposiciones coherentes con los derechos que allí pretendían protegerse”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1.- Competencia

Esta Corporación es Tribunal competente para decidir sobre la constitucionalidad de los preceptos acusados, los cuales forman parte de un decreto dictado por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias (art. 241-5 C.N.).

### 2.- Las facultades extraordinarias.

Ley 79 de 1988

“Por la cual se actualiza la legislación cooperativa”

“.....

“Artículo 131. A los fondos de empleados, asociaciones mutualistas, denominadas sociedades mutuarias por la ley 24 de 1981, y a las entidades de que trata el artículo anterior, les serán aplicables, en subsidio de disposiciones legales y normas estatutarias, las disposiciones de la

presente ley mientras el Gobierno expide los estatutos correspondientes".

"De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para expedir las normas reguladoras de las entidades previstas en este artículo, en concordancia con las siguientes materias: Naturaleza jurídica de estas entidades y sus características básicas; constitución de las respectivas formas asociativas; requisitos y trámites para el reconocimiento de personerías jurídicas; contenido básico de los correspondientes estatutos sociales; calidad de asociados, adquisición y pérdida de tal calidad, sus derechos y deberes; el régimen económico y financiero de estas entidades; reglas especiales sobre servicios; órganos de representación, dirección, administración y control; fusión, incorporación y transformación; integración; normas de funcionamiento; medidas de promoción, fomento y estímulo para las referidas entidades; causales de disolución y procedimientos de liquidación; regímenes de responsabilidades y sanciones para los asociados, directivos y administradores."

- Límite temporal

Dado que el decreto 1481 de 1989 parcialmente demandado, fue dictado el 7 de julio de 1989 (D. O. 38.889), no hay reparo constitucional por este aspecto, pues su expedición se ajustó al límite temporal señalado en la ley de habilitación legislativa, el cual era de seis (6) meses contados a partir de la publicación de la ley, hecho que tuvo ocurrencia el 10 de enero de 1989, según consta en el Diario Oficial No. 38648 de esa fecha.

- Límite material.

En el precepto legal que se impugna se contempla el número mínimo de trabajadores que se requiere para constituir un fondo de empleados y se señalan algunos de los asuntos que deben consignarse en el acta de constitución; temas que encajan perfectamente dentro las materias que le estaba permitido regular al Presidente de la República por medio de decretos leyes. Así las cosas tampoco existe motivo alguno de inconstitucionalidad por este aspecto.

2. La acusación.

El demandante solamente formula un cargo contra los numerales 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 50. del decreto 1481 de 1989, y consiste en sostener que como los fondos de empleados son asociaciones de trabajadores, su reconocimiento jurídico al amparo del artículo 39 de la Carta se produce con la simple inscripción del acta de constitución, por tanto el legislador no puede establecer requisitos adicionales como se hace en la norma objeto de impugnación.

En primer término es pertinente hacer algunas consideraciones sobre el tema de debate, pues el demandante interpreta en forma errada el artículo 39 de la Carta, al considerar que los fondos de empleados se enmarcan dentro de ese precepto Superior, que autoriza a los trabajadores para constituir no sólo sindicatos, sino también “asociaciones” y “organizaciones sociales”.

- El artículo 39 de la Constitución Nacional.

Dado que en la Constitución de 1886 no existía disposición expresa que protegiera el derecho de sindicalización, el cual era reconocido y amparado por el juez constitucional con fundamento en el artículo 44 de ese Estatuto Superior, que permitía a toda persona formar compañías, asociaciones y fundaciones siempre y cuando no fueran contrarias a la moral o al orden legal; el Constituyente de 1991 decidió dictar un norma específica que así lo contemplara, estableciendo de esta manera una diferenciación entre el derecho de sindicalización y el derecho de asociación con otros fines.

En efecto, el derecho de libre asociación quedó contemplado en el artículo 38 en estos términos:

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

El derecho de asociación, como lo ha sostenido esta Corporación “tiene su raíz en la libre voluntad de las personas que deciden perseguir fines lícitos a través de una organización unitaria en la que convergen, según su tipo, los esfuerzos, recursos y demás elementos provenientes de sus miembros y que sirven de medios para la realización del designio colectivo. A la libre constitución de la asociación -sin perjuicio de la necesidad de observar los requisitos y trámites legales instituídos para el efecto-, se adicionan la libertad de ingreso a ella y la libertad de salida, para completar el cuadro básico de esta libertad constitucional

que reúne así dos aspectos, uno positivo y otro negativo, sin los cuales no habría respeto a la autonomía de las personas." (sent. C-041/94 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Por otra parte, el derecho de asociación sindical aparece regulado en el artículo 39 de la Carta, de la siguiente manera:

"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."

Este derecho ciertamente es una especie particular del derecho de asociación general y consiste en la garantía que se les reconoce tanto a los trabajadores como a los empleadores de formar organizaciones con el fin de fomentar y defender intereses comunes de sus miembros que nacen de las relaciones laborales y profesionales.

El derecho de asociación sindical difiere entonces del de libre asociación por la finalidad que cada uno persigue y las actividades que desarrollan. La asociación que podemos llamar genérica, corresponde a la facultad libre y voluntaria que tienen todas las personas de organizarse con un fin común, el cual debe ser lícito. El derecho de asociación sindical es la facultad o garantía que tienen solamente los trabajadores y empleadores para crear organizaciones destinadas a promover y defender los intereses comunes que surgen de las relaciones laborales y profesionales.

En lo que ataÑe a las diferencias existentes entre estos dos derechos, la Corte ya hizo alusión a ellas en la sentencia T-418 de 1992 (M.P.Simón Rodríguez Rodríguez), cuando expresó: “Así entonces, el derecho a la sindicalización es diferente al de asociación en lo siguiente: 1) El derecho de asociación general corresponde a todos los hombres siempre que se persigan fines lícitos; forma parte de los derechos individuales del hombre. El sindical o de asociación profesional corresponde sólo a los hombres que integran la relación laboral, o sea a los trabajadores y patronos. 2) El de asociación general es un derecho frente al Estado. El de asociación sindical es, ante todo, un derecho de una clase frente a la otra, pero sin dejar de ser también un derecho frente al Estado, ya que si faltara la autonomía sindical, se llegaría a un sistema jurídico similar al de los regímenes totalitarios. 3) El de asociación general corresponde a la libertad de formar asociaciones para la realización de todos los fines que no sean contrarios al derecho, con excepción a los fines a que se refiere la asociación profesional. El de sindicalización corresponde a la libertad de unirse para la defensa y mejoramiento de las condiciones del trabajo y de la economía”.

#### - Los fondos de empleados.

En primer término debe anotarse que compete al legislador regular las distintas formas asociativas, tengan éstas fines lucrativos o no. En relación con las asociaciones sin ánimo de lucro, ha dicho la Corte, que la ley no puede restringirlas por simples motivos de conveniencia, pues “para este tipo de asociaciones sólo caben las restricciones que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (art. 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 16 de la Convención Interamericana). (sent. 265/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Los fondos de empleados aparecen definidos en el artículo 2º. del decreto 1481 de 1989 como empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados, cuyas características principales son:

1. Su integración básicamente se realiza con trabajadores asalariados;
2. La asociación y el retiro son voluntarios;

3. Deben garantizar la igualdad de los derechos de participación y decisión de los asociados sin consideración a sus aportes;
4. Deben prestar los servicios en beneficio de sus asociados;
5. Deben establecer la irrepartibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial;
6. Deben destinar sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social y al crecimiento de sus reservas y fondos;
7. Su patrimonio puede ser variable e ilimitado;
8. Su duración es indefinida; y
9. Deben fomentar la solidaridad y los lazos de compañerismo entre los asociados.

En los fondos de empleados existe un vínculo común de asociación que está determinado por la calidad de trabajadores dependientes, los cuales pueden pertenecer a una misma institución o empresa; a varias sociedades en las que exista unidad de empresa, o de matrices y subordinadas, a entidades principales y adscritas o vinculadas, o a empresas que conforman un grupo empresarial; o a varias instituciones o empresas independientes entre sí, siempre que desarrollen la misma clase de actividad económica (art. 4. ib). No obstante se permite también que hagan parte de dichos fondos los trabajadores dependientes del mismo, los pensionados y los sustitutos de los pensionados que hubieren tenido la calidad de asociados. (art. 10 ib).

Los fondos de empleados como organizaciones solidarias de economía social integradas por trabajadores dependientes, cuya finalidad es prestar los servicios de ahorro y crédito a sus afiliados, al igual que todos aquellos otros de previsión y seguridad social, de bienestar social, etc., difieren de las asociaciones sindicales, u organizaciones sociales, y gremiales a que alude el artículo 39 de la Constitución, pues como ya se anotó, estas tienen como objetivo primordial la defensa de sus intereses comunes en el campo de las relaciones laborales.

Los fondos de empleados guardan semejanza con las cooperativas de empleados, por ser

organizaciones sin ánimo de lucro, formadas por trabajadores que son los aportantes y los gestores de la misma, y que se asocian con el objeto de producir o distribuir conjuntamente bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros, además de estar sujetos al control y vigilancia del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.

Así las cosas, no le asiste razón al demandante, por que los fondos de empleados aunque están integrados por trabajadores dependientes o subordinados derivan su existencia del derecho de asociación genérico que consagra el artículo 38 de la Carta, y por consiguiente no pueden confundirse con los sindicatos ni las organizaciones sociales (Federaciones, Confederaciones, etc.) a que alude el artículo 39 de la misma.

#### - La norma acusada.

El artículo 5o. del decreto 1481 de 1989, en lo demandado, tal como se expresó al principio de estas consideraciones, señala algunos de los requisitos que debe contener el acta de constitución de un fondo de empleados, a saber: - la aprobación del cuerpo estatutario que lo regirá y el sometimiento al mismo, - los valores de los aportes iniciales de los fundadores, - el nombramiento de los miembros de la junta directiva, - el nombramiento del representante legal, - el nombramiento de los miembros del comité de control social cuando se contemple este órgano y del revisor fiscal; por tanto no le es predictable a esta norma el argumento del actor, pues no es ella la que ordena cuáles son los documentos que deben presentar dichas organizaciones sociales para efectos del reconocimiento de personería jurídica, lo que sí se establece expresamente en el artículo 7o. del mismo decreto que en esta oportunidad se acusa parcialmente, el cual no fué impugnado.

En el precepto legal acusado simplemente se mencionan los items que debe contener el acta de constitución de un fondo de empleados, más no la documentación necesaria para su reconocimiento jurídico, es decir, para que pueda actuar como tal.

Los asuntos que deben dejarse consignados en el acta de constitución son aquellos propios de toda organización social y que se relacionan con el reglamento que los regirá, su dirección

y representación legal, los órganos encargados de la administración y manejo, sus funciones, la inspección y vigilancia, las facultades de la Asamblea General, la junta Directiva, el Gerente, el revisor fiscal, el valor de los aportes de los socios, etc., condicionamientos que el legislador ha creado con el fin de proteger y defender a los miembros de dichas asociaciones y a los terceros.

En este orden de ideas los numerales 2, 3, 4, 5, y 6 del artículo 5o. del decreto 1481 de 1989, no vulneran el artículo 39 de la Carta, ni ningún otro mandato de la misma, motivo por el cual serán declarados exequibles.

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLES los numerales 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 5o. del decreto 1481 de 1989.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General