

Sentencia C-467/08

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-  
Procedencia por ausencia de cargo

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expediente D-7039, D-7053, D-7058 y D-7064.

Demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 391 (numerales) del Código Sustantivo del Trabajo.

Demandantes: Camilo Andrés Morales Ramírez, Diego Fernando Trujillo Lugo, Liliana Marcela Muñetones Macias y Juan Camilo Torres Lozano y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

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

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Camilo Andrés Morales Ramírez, Diego Fernando Trujillo Lugo, Liliana Marcela Muñetones Macias y Juan Camilo Torres Lozano y otros; presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo por la supuesta violación del Convenio No 87 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.).

En sesión de la Sala Plena de la Corte Constitucional, llevada a cabo el 14 de noviembre de 2007, se decidió que los expedientes de radicación D-7053, D-7058 y D-7064, se acumularan al expediente D-7039 y en consecuencia se deben tramitar conjuntamente para ser decididos en la misma sentencia.

Mediante auto de veintitrés (23) de noviembre 2007, se admitió la demanda y se corrió traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto correspondiente.

Así las cosas, cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada y se subraya la parte acusada:

“ART. 391.—Elección de directivas. 1. La elección de las directivas sindicales se hará por votación secreta, en papeleta escrita y aplicando el sistema del cuociente electoral para asegurar la representación de las minorías, so pena de nulidad.

2. Subrogado. L. 50/90, art. 54. La junta directiva, una vez instalada, procederá a elegir sus dignatarios. En todo caso, el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritarias.

## III. DEMANDAS.

Los argumentos de las diferentes demandas señalan que el Convenio 87 de la OIT relativo a la libertad sindical y a la protección de sindicalización adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, es ratificado por Colombia mediante la ley 26 de 1976, al ser ratificado entra a formar parte de la legislación nacional de acuerdo al artículo 93 de nuestra constitución, permitiendo al dicho convenio pertenecer al bloque de constitucionalidad. Igualmente se afirma se vulneran los artículos 39 y 53 de la Constitución.

Al respecto se indica que el artículo 3° del mencionado convenio estipula:

“

Artículo3

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.

Así las cosas, el artículo descrito otorga libertad a los sindicatos para elaborar sus estatutos. Por tal razón la norma acusada es contraria a la constitución porque limita a las organizaciones sindicales en la elección de sus directivas por cuanto se les impone el sistema de sufragio que deben adoptar existiendo otro tipo de sistema que podría adoptar el sindicato. Así pues se afirma, los sindicatos deben establecer en sus estatutos la forma de elección que van a adoptar para elegir a sus directivas y miembros y el legislador no puede limitar y establecer como única forma el sistema de cuociente electoral como sistema de elección.

En conclusión, las diferentes demandas esbozan como argumento cardinal que con la norma acusada se está violentando la libertad sindical de que trata el convenio de la OIT referido, al establecerse al sindicato un sistema de elección de sus directivos que no ha sido decidido por ellos. En éste orden de ideas, se expresa, con la sistematización del voto de manera permanente, se establece un requisito sine qua non para la validez de una elección de directivo sindical, sin que el mismo sindicato haya determinado la forma de validez como lo establece el convenio de la OIT. Por ende, el artículo demandado desconoce de forma manifiesta la autonomía sindical en lo relacionado con la elección de sus representantes, administradores y juntas directivas, limitando la forma de elección y desconociendo a su vez el valor de la normatividad internacional ratificada en concordancia con los convenios de la OIT.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Ministerio de Protección Social.

Ana Cecilia Prieto Salcedo, actuando como apoderada del Ministerio de Protección Social, interviene en el presente proceso para solicitar la exequibilidad de la norma demandada. Lo anterior con base en los siguientes argumentos:

Se afirma que la libertad sindical esbozada en la constitución debe estar condicionada a la legalidad y a la observancia de las mismas normas constitucionales así como a los convenios internacionales. Estos convenios internacionales son coincidentes en expresar que si bien es cierto que existe la libertad sindical reconocen a su vez que la ley puede establecer restricciones al derecho de asociación, en interés de la seguridad nacional y del orden público.

Se agrega, que se deriva como lógica consecuencia que la calidad para ser miembro de la junta directiva puede surgir de un marco legal sin que con ello se predique que exista una injerencia directa, sino por el contrario un marco legal que sirva de referencia para su creación.

De otra parte se expresa, que la votación secreta está instituida como un mecanismo objetivo de aplicación común pues el único criterio de distinción se hace en cuanto a las calidades y cualidades que consideran los socios de la organización sindical, para postular personas que han de manejar el destino de la asociación sindical, de tal manera que dicha postulación es propia de los asociados sin que las autoridades tengan injerencia en ello. Se indica que no existe cargo alguno en las diferentes demandas respecto del numeral 2° del artículo acusado.

## 2. Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

Los ciudadanos Carlos Rodríguez Díaz, en su calidad de Presidente de la CUT y Carlos Rodríguez Mejía como integrante del equipo jurídico de la CUT; intervienen en el presente proceso con el propósito de solicitar la inconstitucionalidad de la norma demandada, con base en los siguientes razonamientos:

Se indica que la Comisión de expertos en aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT, elaboró un estudio sobre la libertad sindical y negociación colectiva de donde se desprende que “ ...son contrarias a los principios de libertad sindical las disposiciones siguientes: las que fijan reglas precisas relativas a las elecciones sindicales, que dan lugar a una suerte de fiscalización a priori de las elecciones, o permiten la intervención de las autoridades públicas en el desarrollo de la votación . (...) si, no obstante, se considera necesario un control, éste debería ser efectuado por una autoridad judicial. “

Se señala por los intervinientes que el Comité de la libertad sindical del Consejo de la Administración, órgano encargado de atender las quejas por violaciones a los convenios sobre libertad sindical, ha desarrollado una doctrina sobre libertad sindical, de la cual se extrae “ Corresponde a las organizaciones de trabajadores y de empleadores la determinación de las condiciones de elección de sus dirigentes sindicales y las autoridades deberían abstenerse de toda injerencia en el ejercicio de este derecho garantizado por el convenio núm. 87 .

(...) La reglamentación de los procedimientos y modalidades de la elección de dirigentes sindicales debe corresponder prioritariamente a los estatutos sindicales.

(...) Debería dejarse a las propias organizaciones de trabajadores la tarea de determinar en sus estatutos o reglamentos la mayoría de votos necesaria para elegir a los dirigentes sindicales “

Manifiestan los intervinientes, que puede concluirse que conforme a la interpretación de los órganos de control, la exigencia que hace la norma a la utilización del cuociente electoral y la obligatoria asignación de la fiscalía de la organización de la lista “mayoritaria de las minorías” es incompatible con la autonomía sindical.

Por último se señala que la Corte Constitucional ha considerado como parte del bloque de constitucionalidad los convenios 87 y 98 de la OIT y que por tanto su aplicación debe prevalecer en el derecho interno.

### 3. Intervenciones Extemporáneas.

Los días 21 y 22 de enero, y 7 de febrero, del año en curso; fueron radicados escritos firmados por Alex Movilla Andrade, en representación de la Universidad Popular del Cesar, por José Gabriel Mesa Cárdenas, actuando en su calidad de ciudadano, y José Joaquín Castro Rojas, en calidad de director del consultorio jurídico de la Universidad Santo Tomás; los cuales no serán tenidos en cuenta por ser presentados de manera extemporánea.

### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en Concepto No. 4468 presentado el 6 de febrero del presente año, solicita a la Corte se declare la exequibilidad del

numeral 1° del artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo. Lo anterior con base en los siguientes argumentos:

“3. El reconocimiento automático de la personería jurídica de los sindicatos y las limitaciones constitucionales del derecho de asociación sindical. El convenio 87 de la OIT hace parte del bloque de constitucionalidad.

El artículo 39 de la Constitución Política, no sólo reconoce el derecho de Asociación Sindical, sino que garantiza su reconocimiento y ejercicio. Sin embargo, el mismo artículo 39 Superior en su inciso segundo establece como límites al derecho de Asociación Sindical el orden legal y los principios democráticos.

En primer lugar, cabe 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 2º y 95 de la Constitución Política.

3.1. Para el Ministerio Público el análisis estructural del artículo 39 Superior tiene una gran importancia hermenéutica, toda vez que la excepción a la garantía constitucional a un derecho, debe ser interpretada de manera estricta y restrictiva, a fin de que ella sea lo menos gravosa posible.

(...)

Al contemplar la norma transcrita, y en relación con el inciso primero, se observa como lo dijera esa Corporación 1 que hay en el fondo 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.

A tal respecto la Corte dijo:

“El reconocimiento automático de la personería jurídica fue el propósito del legislador al expedir la Ley 50 de 1990, y, en este camino, resultan ajustadas a la Constitución los preceptos de la misma ley que así lo garanticen, y, obviamente, contrarios a la Constitución disposiciones que lo obstaculicen.

(...)

Vale la pena recordar lo que en la exposición de motivos del proyecto de ley, que a la postre se convirtió en la Ley 50 de 1990, se dijo sobre este asunto:

“4. 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 formación, 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 de la inscripción en el registro sindical que para tales efectos llevará el Ministerio del Trabajo y 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 de un mínimo de requisitos que deben observarse, que para este caso, es lo que supone la inscripción.

“(...

“De otra parte, y como consecuencia de la adquisición de la personería jurídica de las organizaciones sindicales desde el momento de su fundación, desaparece el fenómeno de la provisionalidad de las directivas sindicales, de manera que, una vez constituido el sindicato, en el mismo acto o en actos posteriores se elegirá la junta directiva del mismo, de manera

definitiva y por el período que se fije en los estatutos.” (se subraya)

Tal como lo expresa uno de los párrafos transcritos, el fin de la inscripción está en que el sindicato pueda válidamente actuar frente a terceros. Por este aspecto, la inscripción cumple los tres propósitos fundamentales que son la publicidad, la seguridad y la prueba.

(...) El examen respectivo se hará teniendo en cuenta los principios generales en que se apoya el derecho fundamental del derecho de asociación sindical: que en su constitución no exista intervención del Estado; como consecuencia, de ello, se reconozca la personería jurídica automática; y, que la organización sindical existirá mientras no medie decisión judicial que suspenda o cancele la personería jurídica. Esto significa que la personería jurídica existe en forma independiente de su inscripción ante la autoridad administrativa.” (Se destaca y subraya)

De otra parte, y en relación con el inciso segundo del artículo 39 Superior, vemos que la propia Constitución establece como limitación que “la estructura interna de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos”.

Así mismo los Convenios Internacionales y para el caso específico que se examina, el Convenio 87, artículo 8º, impone a las organizaciones sindicales para el ejercicio de sus derechos el respeto a la legalidad.

Parafraseando a la Corte podría decirse: esto significa que las elecciones que las organizaciones sindicales realicen de sus directivas es asunto que concierne 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 que no se afecte su núcleo esencial, pueden imponerse limitaciones por parte del legislador que resulten razonables y proporcionadas a la finalidad perseguida.

Además de ello, hay que decir, como extensamente se ha hecho en otros conceptos (Conceptos Nos. 4370,4463, 4464, 4475) el Convenio 87 de la OIT hace parte del bloque de constitucionalidad tal como expresamente lo ha manifestado la Corte Constitucional.

#### 4. De la constitucionalidad del artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo.

(...)

4.2. Los requisitos que se establecen en el numeral primero del artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo para la validez de la elección de las directivas sindicales que deben ser cumplidas so pena de nulidad a saber (i) votación secreta, (ii) en papeleta escrita, (iii) aplicando el sistema de cuociente electoral, son las reglas fijadas por el Estado, como lo son todas las normas procesales, en función de la legalidad, la seguridad y la certeza que éstas pueden ofrecer y que juntamente con las demás normas sustanciales procuran de la mejor forma posible garantizar el derecho de asociación sindical, y la libertad sindical, y como en el caso sub exámine los derechos de las minorías.

El Ministerio Público, tal como lo señalara recientemente <sup>2</sup> considera que las regulaciones tales como el “voto secreto” pueden eventualmente, facilitar la expresión de libertad de los miembros y evitar las potenciales represalias, coacciones, reprimendas que por diferenciarse del otro se gesten entre compañeros de la asociación sindical, como consecuencia de su decisión. De otra parte, siendo el voto secreto, es apenas natural que la voluntad del votante se manifieste por un medio que permita guardar la confidencialidad y el anonimato del mismo, como lo es en el presente caso “la papeleta escrita”, y finalmente, tal como se señala en la misma norma, el legislador hasta la fecha ha considerado que “el sistema del cuociente electoral” es el que para los efectos señalados asegura la representación a las minorías. En consecuencia tales exigencias resultan razonables y justificadas y en nada entorpecen la libertad sindical o desconocen su autonomía.

El derecho de asociación sindical consagrado en el artículo 39 de la Constitución, no puede entenderse circunscrito al simple reconocimiento que haga el Estado de aquellas organizaciones de trabajadores o empleadores que han de constituirse como sindicatos o asociaciones. Además del reconocimiento, que se efectúa con la simple inscripción del acta de Constitución, inciso primero del artículo 39 Superior, resulta necesario dotar tanto al ente sindical, como a sus miembros y sus directivas, de las garantías que permitan ejercitar sus derechos y que hagan viable su gestión, y así lo prevé el propio artículo 39 de la Carta al señalar en el inciso segundo que “la estructura interna de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos”.

Por las razones expuestas el Ministerio Público solicitará a la Corte Constitucional declarar exequible el artículo 391, numeral 1, del Código Sustantivo del Trabajo, en lo examinado.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

### Competencia

1. Esta corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar contenida en una ley.

### 2. Cuestión Previa

En segundo lugar, y en relación con el inciso 1° del artículo 391 del Código Sustantivo de Trabajo, la Corte entiende de que a pesar de que se demandó todo el inciso 1° del mencionado artículo, en realidad los argumentos de la demanda van dirigidos contra las expresiones "...por votación secreta.." , "...en papeleta escrita...", y "...y aplicando el sistema de cuociente..." contenidas en el referido inciso. Por consiguiente, el pronunciamiento de la Corte se circunscribirá a estas expresiones.

Ahora bien, la Corte deberá analizar si respecto de las expresiones demandadas existe el fenómeno jurídico de la Cosa Juzgada Constitucional en relación con la sentencia C- 466 de 2008.

### 3. Cosa Juzgada Constitucional

La Corte constata que mediante Sentencia C-466 de 2008 se declaró la exequibilidad de la expresión "por votación secreta" y la inexecutable de las expresiones "en papeleta escrita", "y aplicando el sistema de cuociente electoral" contenida en el inciso primero del artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo.

Esta Corporación consideró, en dicha sentencia, que "de conformidad con el artículo 39 de la Constitución, el derecho de los trabajadores y empleadores de constituir sindicatos y asociaciones, sin intervención del Estado, así como, el que su reconocimiento jurídico se produce con la simple inscripción del acta de constitución.

Además, recaba en que su estructura interna y funcionamiento se sujeta al orden legal y a los principios democráticos, a su vez que la libertad sindical implica entre otras, la facultad de los sindicatos de establecer de manera autónoma su organización interna y las reglas de funcionamiento. De este modo, cualquier marco expedido por el legislador debe respetar la autonomía de que gozan los sindicatos para establecer sus estatutos, sus reglamentos, su forma de gestión administrativa y financiera. Así lo han establecido los Convenios 87 y 98 de la OIT, los cuales integran el bloque de constitucionalidad, como lo ha determinado la Corte Constitucional. Ahora bien, en cuanto se refiere al sistema de elección de las directivas sindicales por un sistema de representación proporcional previsto en el numeral 1 del artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo, la Corte encuentra que en principio resultaría constitucionalmente válido, por cuanto el sistema de cuociente electoral pretende proteger la representación de las minorías, que es una garantía esencial del principio pluralista del Estado social de derecho, además acorde al mandato constitucional de que la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujeten al “orden legal y los principios democráticos”, conforme lo ordena el artículo 39 Superior.

Sin embargo, no es el único sistema de representación proporcional, ni el que prevé la Constitución (arts. 263 y 263 A), la cual establece como regla general, el sistema de cifra repartidora basado en la fórmula de D’Hont -subsistema de divisores- y como excepción, el sistema de cuociente electoral que es la fórmula de Hare -subsistema de cuocientes-. En ese orden de ideas, resulta inconstitucional imponer a los sindicatos un solo sistema de elección de sus directivas, toda vez que estas organizaciones gozan de la libertad para establecer en sus estatutos el sistema proporcional de representación que consideren más conveniente. De igual modo, la exigencia de que la elección de las directivas sindicales mediante papeleta escrita es inconstitucional, pues el artículo 258 de la Constitución contempla la posibilidad de que se utilicen otros medios electrónicos o informáticos para emitir el voto. En relación con la exigencia de que la elección de las directivas sindicales se realice mediante votación secreta, la Corte determina que resulta acorde con la garantía propia de la democracia de preservar la libre elección, sin coacciones o represalias y la regla general establecida en el artículo 258 de la Constitución. “

Pues bien, la presente demanda versa sobre el numeral 1° del artículo 391 del Código Sustantivo de Trabajo y se sustenta en los mismos cargos esbozados en la sentencia referida. En consecuencia, esta Corporación habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-466 de

2008 respecto de la mencionada norma.

Lo anterior, por configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en los términos señalados por el artículo 243 de la Constitución Política.

## VII. DECISIÓN

### RESUELVE

Primero. Declararse INHIBIDA para pronunciarse respecto del numeral 2° del artículo 391 del Código Sustantivo de Trabajo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-466 de 2008, que declaró la exequibilidad de la expresión “por votación secreta” y la inexequibilidad de las expresiones “en papeleta escrita”, “y aplicando el sistema de cuociente electoral” contenida en el inciso primero del artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo.

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 DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr/ Sentencia C- 567 de 2000

2 Concepto No. 4460