Sentencia C-471/20

FISCAL DEL SINDICATO-ElecciÃ<sup>3</sup>n no desconoce el derecho de asociaciÃ<sup>3</sup>n sindical

No se observa que el precepto legal demandado vulnere el derecho de asociación, ni el derecho de asociación sindical, pues la medida adoptada (a) se funda en el artÃculo 39 de la Constitución; (b) no constituye una injerencia indebida en la autonomÃa y libertad de los sindicatos, en tanto opera como un marco general de designación, que no limita las capacidades de postulación, ni restringe las condiciones personales de elegibilidad; (c) se ajusta –como ya se advirtió– al principio de proporcionalidad; y (d) su objetivo es satisfacer varios elementos básicos del principio democrático.

DERECHO DE ASOCIACION-Naturaleza

DERECHO DE ASOCIACION-Finalidad

DERECHO DE ASOCIACION-Tipos

**DERECHO DE ASOCIACION-Dimensiones** 

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Derecho subjetivo, de car $\tilde{A}_i$ cter voluntario, relacional e instrumental

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Alcance y contenido

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Regulación de estructura interna y funcionamiento de

sindicatos sin afectar la autonomÃa de la libertad sindical

(…) tal autonomÃa y libertad que implica la protección de la libre determinación de los

trabajadores y del sindicato, no excluye la atribución del Legislador de establecer algunos

requisitos mÃnimos y lÃmites vinculados con la forma como opera la constituciÃ3n,

organización y funcionamiento de la organización sindical.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA SINDICAL O DE NO INTERVENCION DEL ESTADO EN ASUNTOS

PROPIOS DE ORGANIZACIONES SINDICALES-LÂmites del legislador

En conclusión, se tiene que el margen de configuración del Legislador, aunque es amplio,

se restringe en comparación con el derecho de asociación, pues únicamente le está

permitido establecer regulaciones que cumplan con los requisitos previamente mencionados,

esto es, que se soporten en mandatos de la Carta, que no constituyan una injerencia

indebida en la autonomÃa y libertad de los sindicatos, que su fin apunte al desarrollo de

principios democrático, y que su alcance sea razonable y proporcional, pues de este modo

se preserva la autonomÃa de dichos órganos sociales, la cual se expresa en su capacidad

para dictar los estatutos propios que permitan su funcionamiento, en aspectos tales como su

objeto, condiciones de admisión, obligaciones y en el número, perÃodo, funciones y

denominaciÃ<sup>3</sup>n de los cargos de su junta directa.

**AUTONOMIA SINDICAL-Alcance** 

DERECHO A ELEGIR EN ORGANIZACION SINDICAL/SINDICATO-ElecciÃ3n de representantes

En lo concerniente a las condiciones de elegibilidad de los representantes de los sindicatos, es imprescindible â€"en términos de autonomÃaâ€" no cercenar la libertad de postulación de los trabajadores afiliados o impedir o hacer nugatorio los procesos de elección. No obstante, tal como lo ha admitido la Corte, no toda regulación en esta área es violatoria del derecho de asociación sindical, pues es posible consagrar unos mÃnimos que, sin afectar su funcionamiento, permitan realizar objetivos acordes con la Constitución y que operen bajo la lógica de salvaguardar los principios democráticos que se deben proyectar al interior de estos entes, sin perjuicio de que a la vez protejan los intereses de sus afiliados, como ocurre con (i) la defensa de la participación, (ii) el impulso al pluralismo y (iii) el control a las estructuras internas de poder en favor de las minorÃas.

TRATADOS INTERNACIONALES-Doctrina del "Margen Nacional de Apreciaciónâ€□

FISCAL DEL SINDICATO-Naturaleza

FISCAL DEL SINDICATO-Funciones

Se advierte entonces que el fiscal cumple una labor central de control interno y supervisi $\tilde{A}^3$ n de las organizaciones sindicales y, por ende, debe ser ejercido de manera objetiva e independiente de la administraci $\tilde{A}^3$ n, pues de  $\tilde{A}$ ©l depende que el sistema frenos y contrapesos que se extiende a  $\tilde{A}^3$ rganos privados de car $\tilde{A}_i$ cter democr $\tilde{A}_i$ tico (como lo son sindicatos), sea efectivo y  $\tilde{A}^0$ til en favor de los trabajadores que se afilian a dicho organismo, en b $\tilde{A}^0$ squeda de mejorar sus condiciones de vida y de ampliar el contenido de los derechos sociales.

TEST INTERMEDIO DE RAZONABILIDAD-Alcance
Referencia: Expediente D-13579
Demanda de inconstitucionalidad contra el artÃculo 391, numeral 2, parcial, del Código Sustantivo del Trabajo
Demandante: Harley David Sanabria Aldana
Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la presente

#### **SENTENCIA**

#### I. ANTECEDENTES

- 1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artÃculo 241, numeral 4, de la Constitución PolÃtica, el ciudadano Harley David Sanabria Aldana solicita a la Corte declarar la inexequibilidad del artÃculo 391, numeral 2, parcial, del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artÃculo 54 de la Ley 50 de 1990.
- 2. En auto proferido el 6 de diciembre de 2019, el Magistrado Ponente admitió la demanda y corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo. Igualmente, ordenó comunicar la iniciación de este proceso al Presidente de la República y al Ministerio del Trabajo para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto dentro de este proceso. Asimismo, invitó a participar a varias entidades, asociaciones y universidades del paÃs, con el fin de que emitieran su opinión sobre la materia objeto de controversia1.
- 3. Cumplidos los trámites previstos en el artÃculo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## A. NORMA DEMANDADA

4. A continuaci $\tilde{A}^3$ n, se transcribe el texto del precepto legal demandado, en el que se destaca y subraya el aparte cuestionado:
"CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO
(…)
2. Modificado por la Ley 50 de 1990, 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 minoritariasâ€□.
A. LA DEMANDA
5. El actor solicita que se declare la inexequibilidad del aparte subrayado del artÃculo 391, por considerar que vulnera los artÃculos 38 y 39 de la Constitución y el artÃculo 3 del

Convenio 87 de la Organizaci $\tilde{A}^3$ n Internacional del Trabajo (OIT)2.

Cargo por presunto desconocimiento de la libertad de asociaciÃ<sup>3</sup>n (CP art. 38)

- 6. Señala el demandante que la norma impugnada crea una "regla especÃfica acerca de la organización interna de una asociaciónâ€□, la cual representa una intervención injustificada y desproporcional de la ley en la organización de las entidades sindicales que desconoce el derecho fundamental de asociación.
- 7. Indica que establecer los requisitos que se deben acreditar para acceder a la función de fiscal de un sindicato lesiona la libertad de sus miembros para tomar decisiones y, en particular, la potestad que les asiste para elegir con libertad a las personas que los representan en un determinado cargo. Admite que, si bien las asociaciones deben estar reguladas por la ley, y esta a su vez debe propender por la protección de los grupos minoritarios dentro de esos cuerpos, la norma acusada es innecesaria, habida cuenta de la posibilidad que existe de crear mecanismos alternos para alcanzar dicho fin.

Cargo por desconocimiento de la garantÃa de no intervención del Estado en las asociaciones sindicales (CP art. 39)

- 8. El accionante manifiesta que el artÃculo 39 de la Constitución dispone que los trabajadores tienen derecho a constituir sindicatos "sin intervención del Estadoâ€[]. En este sentido, a su juicio, la norma acusada desconoce dicho mandato, al establecer una regla injustificada y arbitraria que se inmiscuye en un asunto reservado a los miembros del sindicato, consistente en designar libremente a sus representantes, y respecto de la cual no cabe una imposición legal.
- 9. Sugiere, además, que a partir de la sentencia C-466 de 2008, la libertad sindical

comprende  $m\tilde{A}^0$ ltiples garant $\tilde{A}$ as, entre ellas, la de  $\hat{a}$ empoder decidir y elegir libremente cu $\tilde{A}$ ; les son los miembros que integran cada cargo dentro del sindicato $\hat{a}$ e03. Para el actor,  $\hat{a}$ empoder que el ( $\hat{a}$ e) fiscal salga obligatoriamente de las fracciones minoritarias ( $\hat{a}$ e), implica una regulaci $\tilde{A}$ 3n muy espec $\tilde{A}$ fica que toca la estructura interna de la organizaci $\tilde{A}$ 3n sindical $\hat{a}$ e04.

Cargo por transgresión del artÃculo 3 del Convenio 87 de la OIT

- 10. Para el demandante, el precepto en menci $\tilde{A}$ 3n reconoce una competencia propia de los sindicatos para  $\hat{a} \in \infty$ (...) organizarse libremente al interior de los mismos respecto de la redacci $\tilde{A}$ 3n [de] sus estatutos, reglamentos, elecci $\tilde{A}$ 3n de sus representantes, adem $\tilde{A}$ 4s de establecer su administraci $\tilde{A}$ 3n y desarrollar sus actividades y programas de acci $\tilde{A}$ 3n, sin intervenci $\tilde{A}$ 3n de las autoridades p $\tilde{A}$ 9blicas que tiendan a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal. $\hat{a} \in \mathbb{Z}$ 5
- 11. De esta manera, en su criterio, la potestad de configuración normativa del Legislador en materia sindical no puede llegar al extremo de fijar el esquema de organización interna de los sindicatos, en lo que compete a su junta directiva, ya que dicha atribución es una competencia exclusiva de sus miembros. Por ello, considera que, en este caso, la norma legal demandada es un precepto que lesiona la libertad de asociación sindical.

### A. INTERVENCIONES

12. Durante el tr $\tilde{A}_i$ mite del presente asunto no se recibi $\tilde{A}^3$  ning $\tilde{A}^0$ n escrito de intervenci $\tilde{A}^3$ n.

### A. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÁ"N

- 13. En concepto No. 6710 rendido el 20 de febrero de 2020, el Procurador General de la NaciÃ<sup>3</sup>n solicita a la Corte declarar exequible el aparte legal demandado previsto en el numeral 2 del artÃculo 391 del C.S.T., por las razones que a continuaciÃ<sup>3</sup>n se exponen:
- 14. En primer lugar, señala que el principio de autonomÃa sindical encuentra sus lÃmites en los demás preceptos constitucionales, en la ley y en los principios democráticos de participación y pluralismo, de acuerdo con el artÃculo 39 de la Constitución. Por ello, con fundamento en esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha admitido un margen de configuración del Legislador en esta materia, dirigido a regular dos aspectos que se relacionan con el derecho de asociación, por una parte, la estructura interna de los sindicatos, y por la otra, su funcionamiento6. Por tal razón, no cabe considerar que el aparte demandado del artÃculo 391 del C.S.T vulnera los artÃculos 38 y 39 del Texto Superior.
- 15. En segundo lugar, sostiene que el artÃculo 3 del Convenio 87 de la OIT les otorga cuatro garantÃas diferentes a los sindicatos, a saber: (i) redactar sus estatutos y reglamentos administrativos; (ii) organizar su administración interna; (iii) elegir libremente a sus representantes; y (iv) formular su programa de acción sin injerencias de las autoridades públicas7. No obstante, tal precepto debe ser objeto de interpretación sistemática con lo señalado en el artÃculo 8 del mismo Convenio, en el que se dispone que los derechos allà reconocidos deben ser ejercidos con respeto a la legalidad8, lo que permite sostener que son válidas las intervenciones del Legislador, siempre que ellas no afecten el núcleo esencial de la libertad sindical, condicionamiento que no se desconoce en el asunto sub-judice.
- 16. En tercer lugar, manifiesta que, para analizar la proporcionalidad de la norma, se debe aplicar un test leve de razonabilidad9, pues, como ya se dijo, no se advierte una intervenci $\tilde{A}^3$ n en el n $\tilde{A}^0$ cleo esencial de la libertad sindical, entre otras razones, porque la

norma acusada se adoptó en ejercicio legÃtimo de la facultad de configuración del Legislador que prevé el artÃculo 39 Superior10. Bajo esta consideración, concluye que la disposición acusada supera el examen de legitimidad, ya que la medida pretende proteger la participación de las minorÃas en la administración de la organización sindical; y, además, es adecuada, en el entendido que, al provenir el cargo de fiscal de la fracción mayoritaria de las minoritarias, sea cual sea el sistema de votación elegido –cifra repartidora o cuociente electoral–, se asegura la concurrencia efectiva de estas últimas.

17. Finalmente, previa referencia a la sentencia C-466 de 2008, reafirma la Vista Fiscal que el funcionamiento del sindicato "propiamente dichoâ€☐ debe diferenciarse del proceso de elección de sus representantes y directivas, materia esta última que puede ser objeto de configuración legal, de conformidad con lo previsto en el citado artÃculo 39 del Texto Superior.

### I. CONSIDERACIONES

### A. COMPETENCIA

18. De conformidad con lo dispuesto en el artÃculo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición impugnada hace parte de una ley, en este caso, del artÃculo 54 de la Ley 50 de 1990, por medio de la cual se modificó el inciso 2 del artÃculo 391 del C.S.T.

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÃ $\square$ DICO, MÃ%TODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÃ"N

- 19. De acuerdo con los términos de la demanda expuestos anteriormente, la Corte deberá resolver los siguientes problemas jurÃdicos: ¿vulnera el Legislador el derecho de asociación (CP art. 38) al establecer que la elección del fiscal del sindicato corresponde a la fracción mayoritaria de las minoritarias?; ¿tal decisión comporta una intervención del Legislador que transgrede el derecho de asociación sindical (CP art. 39)?; y ¿desconoce la norma en cuestión el citado artÃculo 39 Superior y el artÃculo 3° del Convenio 87 de la OIT, que consagran el principio de autonomÃa sindical en la elección libre de sus representantes11?
- 20. Para resolver los problemas jurÃdicos que se plantean en el presente caso, este Tribunal deberÃ; referirse a (i) la naturaleza del derecho de asociación; (ii) al alcance del derecho de asociación sindical; (iii) a la potestad de los sindicatos de designar sus directivas y de organizar su estructura orgÃ;nica y (iv) a la razón de ser del cargo de fiscal. Con sujeción a estos elementos, se procederÃ; con el examen del caso concreto.

## A. DE LA NATURALEZA DEL DERECHO DE ASOCIACIÃ"N

- 21. A partir de su consagración en el artÃculo 38 de la Constitución PolÃtica, el derecho de asociación ha sido objeto de amplio desarrollo por parte de la jurisprudencia constitucional. En esta medida, esta Corporación ha resaltado su importancia en una sociedad democrática12 y ha sostenido que "tiene su raÃz en la libre voluntad de las personas que deciden perseguir fines lÃcitos a través de una organizaciónâ€☐ en la que convergen "los esfuerzos, recursos y demás elementos provenientes de sus miembrosâ€☐ y que sirve de medio para la realización de un "designio colectivoâ€☐13.
- 22. La finalidad del derecho de asociación radica entonces en permitir la integración de

individuos para la creación de formas asociativas autónomas, libres, con personalidad jurÃ-dica â€"y no estrictamente diseñadas para la obtención de lucroâ€" que permitan desarrollar actividades y perseguir objetivos comunes. AsÃ, este Tribunal ha sostenido que la creación de un ente jurÃdico es el factor diferenciador que permite distinguir el derecho de asociación de otros similares, como lo es el derecho de reunión, que reconoce la facultad de los ciudadanos, que comparten un mismo propósito, de concurrir momentáneamente y de forma pacÃfica en un determinado lugar14.

- 24. De esta manera, el citado derecho debe garantizarse en todos los ámbitos de la sociedad, sin ser sometido a limitaciones distintas de aquellas previstas en la ConstituciÃ<sup>3</sup>n, en la ley y en los instrumentos internacionales suscritos por Colombia. En el caso puntual de la labor que se cumple por el Legislador, a través de la cual fija y delimita el alcance de los derechos, se dispone que toda restricciÃ3n que se establezca frente a la libertad de asociación debe estar dirigida y ser necesaria para la protección de la sociedad democrÃ;tica17, lo que exige, ademÃ;s, que su interpretación se haga de forma restrictiva. De ahà que, como lÃmites, por ejemplo, se admiten aquellos dirigidos a proscribir el ejercicio de este derecho de forma abusiva (CP art. 95.1) o, tal y como lo dispone la CADH, aquellos que estén encaminados a salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública, o las libertades de los demás18. Dentro de este marco, el Legislador es titular de un principio bÃ;sico de autonomÃa que le permite definir el alcance del derecho de asociaciÃ<sup>3</sup>n y diseñar aspectos afines con su organizaciÃ<sup>3</sup>n, como el reconocimiento de la personalidad jurÃdica, la delimitaciÃ3n o alcance de la capacidad de los entes jurÃdicos, la forma como expresan su voluntad, su esquema de responsabilidad y los Ã<sup>3</sup>rganos a través de los cuales se manifiesta.
- 25. Cabe mencionar que la pluralidad de escenarios en los que se exterioriza el derecho de asociación, también permite distinguir entre los entes jurÃdicos que se rigen por pilares democráticos (como ocurre, entre otros, con los partidos polÃticos19 y las organizaciones deportivas20), respecto de aquellos que pueden funcionar y operar de forma distinta (tal y

como sucede con las sociedades mercantiles de capital21). Ello, como lo ha admitido la Corte22, tiene efectos tanto sobre las posibilidades de regulación legal como sobre los alcances del control de constitucionalidad. En el primer caso, porque el esquema de organización previamente dispuesto por la Constitución excluye la adopción de técnicas de ordenación que sean distintas, por lo que solo en aquellas formas asociativas que no tengan una estructura definida, se admite una mayor libertad de acción por parte del Legislador. Y, en el segundo caso, porque dependiendo del grado de configuración que se le otorga al Congreso, el nivel de examen por parte de esta Corporación podrá ser rÃgido o flexible.

26. Finalmente, este Tribunal ha señalado que el derecho de asociación incorpora una doble dimensión, positiva y negativa, pues no se limita a garantizar los derechos únicamente en la esfera social, sino que su alcance incluye la protección de los individuos que participan dentro del ente jurÃdico creado. Asà las cosas, se ha afirmado que: "(…) a nadie se le puede impedir ni prohibir que se asocie, mientras sea para fines lÃcitos, y ninguna persona puede ser forzada u obligada a asociarse, ya que el Constituyente ha garantizado la plena libertad de optar entre lo uno y lo otroâ€□23.

# A. EL ALCANCE DEL DERECHO DE ASOCIACIÃ"N SINDICAL

- 27. El derecho de asociación sindical estÃ; previsto en el artÃculo 39 del Texto Superior y ha sido considerado como una derivación del derecho general de asociación, con caracterÃ-sticas particulares y especÃficas, por el tipo de intereses comunes que son objeto de protección y que se vinculan con la obtención del mejoramiento de las condiciones de prestación del servicio subordinado y con el acceso progresivo a los derechos sociales24.
- 28. La jurisprudencia constitucional ha identificado al derecho de asociación sindical como una garantÃa fundamental de carácter voluntaria, relacional e instrumental, puesto que no

se agota con la posibilidad de ejercer el principio de libertad para crear organizaciones de trabajadores,  $\hat{a} \in c(\hat{a} \in l)$  sino que comporta igualmente el derecho de vincularse a aquella organizaci $\tilde{A}^3$ n que represente e interprete  $m\tilde{A}_l$ s fielmente los derechos y los intereses de cada individuo $\hat{a} \in l$ 25. A ello se debe agregar que, a trav $\tilde{A} = l$ 5 del ejercicio de la negociacil6 colectiva, se logra la materializacil6 de sus fines y pretensiones, pues se trata de un derecho correlacionado que le brinda su carl6 instrumental.

29. Al definir su contenido, esta Corporación ha indicado que el derecho de asociación sindical se fundamenta en el ejercicio de los principios de libertad y autonomÃa, en los siguientes términos:

" a) [En la] [l]ibertad individual de organizar sindicatos, cuyo pluralismo sindical está consagrado en el artÃculo 2 del Convenio No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo; b) [En la] [l]ibertad de sindicalización (…), ya que nadie puede ser obligado a afiliarse o a desafiliarse a un sindicato; (…) y c) [En la] [a]utonomÃa sindical, que es la facultad que tiene la organización sindical para crear su propio derecho interno, para organizarse, tal como lo dispone el artÃculo 3º del Convenio No. 87 de la OITâ€□26.

30. En lÃnea con lo expuesto, al estudiar varias demandas formuladas en contra de disposiciones del C.S.T., relacionadas con la garantÃa de la asociación sindical, la Corte procedió a definir los elementos que integran el contenido esencial de este derecho, el cual se compone de los atributos que a continuación se exponen:

"i) El derecho de todos los trabajadores, sin discriminación ni distinción alguna, para agruparse a través de la constitución de organizaciones permanentes que los identifican como grupos con intereses comunes, y cuya defensa propugnan; ii) La facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurÃdicas, sin la injerencia, intervención o restricción del

Estado; iii) El poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organizaciÃ<sup>3</sup>n, condiciones de admisiÃ<sup>3</sup>n, permanencia, retiro o exclusiÃ<sup>3</sup>n de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disoluciÃ3n y liquidaciÃ3n, 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 vÃ; lidamente pueda imponer el legislador; iv) La facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, asà como las polÃticas, planes y programas de acciÃ<sup>3</sup>n que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitaciÃ<sup>3</sup>n; v) La garantÃa de que las organizaciones de trabajadores no estÃ;n sujetas a que la cancelaciÃ<sup>3</sup>n o la suspensiÃ<sup>3</sup>n de la personerÃa jurÃdica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vÃa judicial; vi) El derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales e internacionales; y vii) La inhibiciÃ3n, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute de [sus] derechoâ€□27.

31. A partir del desarrollo jurisprudencial referido anteriormente, se puede sintetizar la esencia de la libertad sindical en los siguientes cuatro elementos:

"(i) todo trabajador sin distinción de su origen, sexo, raza, nacionalidad, orientación polÃtica, sexual o religiosa entre otras, que se identifique en un grupo con intereses comunes tiene el derecho a asociarse libremente; (ii) la prohibición de intervención estatal se circunscribe a abstenerse de injerir en el ámbito de constitución, organización y funcionamiento interno, los cuales son exclusivos del sindicato, siempre y cuando no transgredan la legalidad; (iii) la garantÃa constitucional de libertad de asociación protege a la colectividad por lo que esta prima sobre los derechos subjetivos del trabajador que puedan concurrir o colisionar con los derechos de la organización; y (iv) la disolución o cancelación de la personerÃa jurÃdica solo puede darse por vÃa judicialâ€□28.

- 32. Respecto de la prohibición de injerencia del Estado en el ámbito de la constitución, organización y funcionamiento interno de los sindicatos, cabe precisar que se trata de una limitación que apunta a garantizar la autonomÃa y libertad de los trabajadores, tanto en la creación misma del sindicato (esto es, que no se trate de entes jurÃdicos impuestos por el Estado o que solo se permita la existencia de aquellos que gozan del aval del gobierno), como en la forma en que se organiza su estructura y se dispone su programa de acción (lo que se traduce en la prerrogativa para establecer, por vÃa de estatutos29, su objeto, las condiciones de admisión, las obligaciones y derechos de los asociados, la estructura de su junta directiva, las cuotas para su sostenimiento, las sanciones por la ocurrencia de faltas, el proceso reglado para el retiro o la exclusión de sus miembros, etc.).
- 33. No obstante, tal autonomÃa y libertad que implica la protección de la libre determinación de los trabajadores y del sindicato, no excluye la atribución del Legislador de establecer algunos requisitos mÃnimos y lÃmites vinculados con la forma como opera la constitución, organización y funcionamiento de la organización sindical. Por ejemplo, pese a que la personerÃa jurÃdica del sindicato surge por el solo hecho de su fundación, sin intervención del Estado (C.S.T. art. 364), se exige la inscripción de su acta de constitución, por vÃa legal, para efectos de darle oponibilidad a sus actos (C.S.T. art. 372)30. Lo mismo ocurre cuando se adelantan modificaciones a los estatutos del sindicato, en los que la producción de sus efectos se vincula con la publicidad de su registro (C.S.T. art. 370).
- 34. Este tipo de intervenciones del Legislador también ocurren frente a la organización y al funcionamiento interno de los sindicatos. Precisamente, el inciso 2 del artÃculo 39 de la Constitución autoriza tal competencia cuando, de forma expresa, señala que: "La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticosâ€□31. Tal habilitación también se deriva de la regulación genérica que frente al derecho de asociación consagran el PIDCP y la CADH32, y tiene concreción especÃfica en el artÃculo 8 del Convenio 87 de la OIT, en el que se establece lo siguiente: "1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores (‡) y sus organizaciones

respectivas están obligados (…) a respetar la legalidad. // 2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantÃas previstas por el presente Convenioâ€∏.

- 35. En todo caso, las actuaciones del Legislador, con miras a garantizar la libre determinación de los sindicados, a partir de lo previsto en la Constitución y en los citados instrumentos internacionales, solo se admiten en la medida en que ellas (i) se soporten en mandatos de la Carta33; (ii) no constituyan una injerencia indebida en la autonomÃa y libertad de dichas organizaciones34; (iii) su finalidad esté vinculada con la satisfacción de los pilares y elementos básicos del principio democrático35; y (iv) su alcance sea razonable y proporcional, para no menoscabar el conjunto de garantÃas esenciales que dan sustento a la libertad sindical.
- 36. En lo relativo a la satisfacción del principio democrático, cabe insistir en que su configuración, como soporte y lÃmite para las actuaciones del Legislador, deviene expresamente de lo señalado en el artÃculo 39, inciso 2°, de la Carta. No se trata de una proyección, asimilación o traslado de la parte orgánica de la Constitución, ni de sustentar su legitimación a partir del carácter expansivo y universal de los pilares de la democracia. Lo que se prevé en el Texto Superior es una habilitación y restricción directa, para ser aplicada por el Legislador en una categorÃa especial de forma asociativa, como lo son las organizaciones sindicales, de donde emana una clara diferencia entre el derecho de asociación en general y el derecho de asociación sindical, pues mientras que el primero admite esquemas de formación dotados de mayor libertad, el segundo anula la adopción de cualquier técnica de ordenación que sea distinta a la búsqueda o realización de los elementos o bases del sistema democrático.
- 37. Ahora bien, es preciso destacar que en la identificación de los pilares que desarrollan el citado principio, el Congreso es titular de un amplio margen de configuración, en el que no solo caben aquellos que expresamente se señalan en la Constitución (como ocurre con la

participaci $\tilde{A}^3$ n y el pluralismo en el T $\tilde{A}$ tulo de los principios fundamentales36), o que se especifican y perfilan en la parte org $\tilde{A}_i$ nica (como sucede con el principio de separaci $\tilde{A}^3$ n de poderes37), sino tambi $\tilde{A}$ ©n aquellos otros que procedan de la conceptualizaci $\tilde{A}^3$ n de la democracia, sin importar si gozan o no de consagraci $\tilde{A}^3$ n normativa, tanto en el propio Texto Superior como en instrumentos internacionales38. De esta manera, si bien la parte org $\tilde{A}_i$ nica de la Carta es una fuente importante para la individualizaci $\tilde{A}^3$ n de los est $\tilde{A}_i$ ndares democr $\tilde{A}_i$ ticos, y es normal que as $\tilde{A}$  lo sea, al organizarse el Estado colombiano en forma de Rep $\tilde{A}^0$ blica, se admiten otras valoraciones por parte del Legislador en ejercicio de su principio b $\tilde{A}_i$ sico de autonom $\tilde{A}$ a legislativa.

38. En conclusión, se tiene que el margen de configuración del Legislador, aunque es amplio, se restringe en comparación con el derecho de asociación, pues únicamente le está permitido establecer regulaciones que cumplan con los requisitos previamente mencionados, esto es, que se soporten en mandatos de la Carta, que no constituyan una injerencia indebida en la autonomÃa y libertad de los sindicatos, que su fin apunte al desarrollo de principios democrático, y que su alcance sea razonable y proporcional, pues de este modo se preserva la autonomÃa de dichos órganos sociales, la cual se expresa en su capacidad para dictar los estatutos propios que permitan su funcionamiento, en aspectos tales como su objeto, condiciones de admisión, obligaciones y en el número, perÃodo, funciones y denominación de los cargos de su junta directa. Sobre este punto, versará la siguiente sesión de esta providencia.

A. DEL DERECHO DE LOS MIEMBROS DE LA ASOCIACIÃ"N SINDICAL DE ELEGIR LIBREMENTE A SUS REPRESENTANTES Y ORGANIZAR SU ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

39. Es menester de la Corte ahora precisar el alcance de la autonomÃa sindical predicada del artÃculo 39 constitucional y del artÃculo 3° del Convenio 87 de la OIT, en lo que atañe a la facultad de las organizaciones de elegir dirigentes y de establecer el diseño administrativo del sindicato que estimen conveniente.

- 40. Al respecto, en desarrollo de lo explicado en la sesión anterior, se ha manifestado que la autonomÃa de las organizaciones sindicales para darse su propia administración, incluye los derechos a redactar sus estatutos, a elegir libremente a sus dirigentes, a organizar su estructura y a formular un programa de acción. Estas prerrogativas son esenciales para que el sindicato pueda actuar independientemente de los intereses de sus miembros.
- 41. En virtud de lo anterior, y como se deriva de lo expuesto hasta el momento, la legislación expedida en la materia debe procurar por establecer un marco general que otorgue el mayor margen de libertad a los sindicatos para que estos determinen de manera autónoma su vida interna. Cualquier normatividad que sea excesivamente detallada puede hacer nugatorio el derecho de asociación sindical y llegar a constituir una injerencia indebida.
- 42. En lo concerniente a las condiciones de elegibilidad de los representantes de los sindicatos, es imprescindible â€"en términos de autonomÃaâ€" no cercenar la libertad de postulación de los trabajadores afiliados o impedir o hacer nugatorio los procesos de elección. No obstante, tal como lo ha admitido la Corte, no toda regulación en esta área es violatoria del derecho de asociación sindical39, pues es posible consagrar unos mÃnimos que, sin afectar su funcionamiento, permitan realizar objetivos acordes con la Constitución y que operen bajo la lógica de salvaguardar los principios democráticos que se deben proyectar al interior de estos entes, sin perjuicio de que a la vez protejan los intereses de sus afiliados, como ocurre con (i) la defensa de la participación, (ii) el impulso al pluralismo y (iii) el control a las estructuras internas de poder en favor de las minorÃas.

"563. 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 deberÃan limitarse a establecer un marco general, dejando a las organizaciones la mayor autonomÃa posible para regir su funcionamiento y administración. Las restricciones a este principio deberÃan tener como únicos objetivos garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados. (â€|) Véanse Recopilación de 2006, párrafo 369; 342º informe, Caso núm. 2453, párrafo 716; 358º informe, Caso núm. 2740, párrafo 658; y 363º informe, Caso núm. 2740, párrafo 703.)

(…) 572. Es admisible la existencia de disposiciones que tienen por finalidad promover los principios democráticos en el seno de las organizaciones sindicales. (Véase Recopilación de 2006, párrafo 378.)

600. No existe violación de los principios de la libertad sindical cuando la legislación contiene ciertas reglas que tienen por finalidad promover los principios democráticos en el seno de las organizaciones sindicales o bien garantizar el desarrollo normal del procedimiento electoral respetando los derechos de los miembros, a fin de evitar todo conflicto en lo que atañe al resultado de las elecciones. (Véase Recopilación de 2006, párrafo 399.)â€∏

44. Este reconocimiento del Comité de Libertad Sindical es concordante con la admisión que la jurisprudencia de la Corte ha realizado de la doctrina del margen nacional de apreciación41, a través de la cual se permite que el Estado cuente con cierto ámbito de acción en la definición de los derechos previstos tanto en el ordenamiento interno como en los tratados internacionales de los que sea parte. No obstante, esta deferencia, que se cristaliza a través de la actuación del Legislador, no es ajena a lÃmites, y supone, además de las condiciones internas de deliberación y de sujeción al texto constitucional, el respeto por los contenidos mÃnimos que las convenciones internacionales y la jurisprudencia que los tribunales encargados de interpretarlas, les otorgan a tales derechos. El margen

puede basarse en objetivos derivados de la tradición jurÃdica nacional, como en el impulso de nuevas medidas que garanticen estándares democráticos. Sobre el particular, en la sentencia C-180 de 2016, al abordar un caso vinculado con el derecho de asociación sindical, la Corte concluyó que la interpretación y aplicación del Convenio 87 de la OIT, admite la existencia en el ordenamiento colombiano del margen de apreciación, tal como se dispone expresamente en el artÃculo 8 del citado instrumento42, respetando los lÃmites ya señalados y desarrollados en esta providencia.

### A. DE LA NATURALEZA Y LA RAZÃ"N DE SER DEL CARGO DE FISCAL

- 45. Antes de proceder a analizar los cargos de inconstitucionalidad alegados por el actor, la Corte considera oportuno exponer algunas consideraciones en cuanto a la naturaleza y las funciones del cargo de fiscal, pues la regulación que se cuestiona se refiere precisamente al supuesto mÃnimo legal que rige la elección de dicha dignidad dentro de los sindicatos.
- 46. Para comenzar, cabe señalar que no existe a nivel legal una descripción puntual de este cargo, ni de las funciones que le asisten. Tan solo se prevén en el C.S.T. dos atribuciones que se vinculan con el manejo legal, adecuado y transparente de los recursos de la organización sindical. Por una parte, el artÃculo 396 dispone que todo giro de recursos y orden de pago del sindicato deben necesariamente contar con la firma del presidente y del tesorero, y con la autorización del fiscal; y por la otra, el artÃculo 400 establece que la retención de las cuotas sindicales supone la comunicación al empleador de dicha decisión, para que este proceda con su consignación, acto formal que debe ir acompañado de la firma del secretario y del fiscal del sindicato.
- 47. Una identificaci $\tilde{A}$ <sup>3</sup>n m $\tilde{A}$ <sub>i</sub>s espec $\tilde{A}$ fica de las funciones que le corresponden a este cargo, que complementan las dos que se otorgan en el  $\tilde{A}$ <sub>i</sub>mbito legal, se encuentra en los estatutos de los sindicatos, en virtud de la habilitaci $\tilde{A}$ <sup>3</sup>n que, para su definici $\tilde{A}$ <sup>3</sup>n, se prev $\tilde{A}$ © en el

numeral 5 del artÃculo 362 del C.S.T.43. Un examen a varios de ellos, permite constatar las siguientes competencias reiteradas44:
a) Velar por el estricto cumplimiento de las obligaciones, deberes y derechos de los socios del sindicato y de la Junta Directiva.
b) Dar su concepto sobre todos los puntos que se sometan a su consideración por la Asamblea General y la Junta Directiva.
c) Visar las cuentas de gastos incluidas en el presupuesto y aquellas que puedan ser ordenadas por la Asamblea General y por la Junta Directiva.
d) Refrendar las cuentas que debe rendir el tesorero y revisarlas informando sobre las irregularidades que note.
e) Controlar las actividades generales del sindicato e informar a la Junta Directiva de las faltas que encontrare, a fin de que esta las enmiende. Si no fuere atendido por la Junta Directiva, podrÃ; convocar extraordinariamente a la Asamblea General.
f) Vigilar el estricto cumplimiento de los estatutos, informando sobre toda violación de ellos por parte de cualquier afiliado o directivo.
g) Informar al presidente y a los dem $\tilde{A}_i$ s miembros de la Junta Directiva, toda irregularidad detectada en el sindicato.

- h) Emitir concepto de los casos de expulsi $\tilde{\mathsf{A}}^3$ n de afiliados o directivos. Este concepto formarÃ; parte del respectivo expediente que debe presentar a la Junta Directiva o a la Asamblea respectiva. i) Firmar, en conjunto con el presidente y el tesorero, toda orden de retiro de fondos. j) Hacer arqueo al tesorero de la caja menor. k) Presentar informe por escrito en cada reuniÃ3n de Junta Directiva y de Asamblea General, en donde manifieste el comportamiento de los directivos sindicales, de las subdirectivas y el manejo de los dineros a la luz de los estatutos. Como se deriva de lo anterior, el fiscal cumple un papel esencial dentro de la estructura del sindicato, pues se trata de una dignidad que ejerce funciones de control intraorgÃ;nico, a través del desenvolvimiento de un esquema de frenos y contrapesos propio del sistema democrÃ;tico.
- 49. En efecto, vista la descripción realizada en los párrafos anteriores, sus competencias se pueden agrupar en cuatro modalidades especÃficas de control: (i) control presupuestal y de gasto sindical, por cuanto autoriza todo giro de recursos, retiro de fondos y órdenes de pago, refrenda las cuentas, lleva un control directo sobre los gastos realizados, arquea la labor del tesorero sobre la caja menor y comunica al empleador la obligación de retener las cuotas sindicales; (ii) control interno o de observancia de los deberes sindicales, ya que está autorizado para velar por el estricto cumplimiento de las obligaciones de los trabajadores sindicalizados y de la junta directiva, asà como de los compromisos y deberes que surgen de

los estatutos. En desarrollo de esta atribuci $\tilde{A}^3$ n, se le autoriza para presentar informes sobre el comportamiento de los directivos; (iii) control estatutario, toda vez que fiscaliza las actividades generales del sindicato e informa cualquier tipo de irregularidad en el desarrollo de su objeto social. Tambi $\tilde{A}$ ©n da su concepto sobre los puntos que se le pongan en consideraci $\tilde{A}^3$ n, con ocasi $\tilde{A}^3$ n de lo dispuesto en el r $\tilde{A}$ ©gimen estatutario; y (iv) control disciplinario, el cual se expresa en informar todo tipo de irregularidades que advierta en los citados esquemas de intervenci $\tilde{A}^3$ n, respecto de los afiliados, directivos, presidente y tesorero de la organizaci $\tilde{A}^3$ n sindical, estando facultado, por lo dem $\tilde{A}_1$ s, para emitir concepto en los casos de expulsi $\tilde{A}^3$ n o de retiro de los trabajadores o de los miembros de la junta directiva.

- 50. Se advierte entonces que el fiscal cumple una labor central de control interno y supervisi $\tilde{A}^3$ n de las organizaciones sindicales y, por ende, debe ser ejercido de manera objetiva e independiente de la administraci $\tilde{A}^3$ n, pues de  $\tilde{A}$ ©l depende que el sistema frenos y contrapesos que se extiende a  $\tilde{A}^3$ rganos privados de car $\tilde{A}_i$ cter democr $\tilde{A}_i$ tico (como lo son sindicatos), sea efectivo y  $\tilde{A}^0$ til en favor de los trabajadores que se afilian a dicho organismo, en b $\tilde{A}^0$ squeda de mejorar sus condiciones de vida y de ampliar el contenido de los derechos sociales.
- 51. El cargo de fiscal representa sin duda un sello de garantÃa de la gestión eficiente y transparente del administrador, participa en la protección y vigilancia del sindicato, vela por el cumplimiento de las obligaciones de todos los actores que están involucrados en el ejercicio de la libertad sindical y genera confianza en el manejo adecuado, leal y transparente de los recursos sociales.
- 52. En todo caso, el cargo de fiscal debe ser consecuente con el objeto de las funciones que le son propias, de suerte que ni las atribuciones legales ni aquellas que se consagran por vÃa estatutaria pueden ser utilizadas como herramientas para entorpecer el buen funcionamiento del sindicato. El marco de actuación del titular de este cargo es el principio de legalidad,

que, en el  $\tilde{A}_i$ mbito del derecho colectivo del trabajo, no solo se expresa en las leyes aprobadas por el Legislador, sino tambi $\tilde{A}$ ©n en la regulaci $\tilde{A}$ 3n que emana de los estatutos45. De modo que las expresiones de control presupuestal, interno, estatutario y disciplinario propias de esta dignidad, tienen que ser ejercidas dentro de los estrictos y precisos l $\tilde{A}$ mites que fijan el soporte regulatorio de cada una de ellas y siempre guiadas por la b $\tilde{A}$ 9squeda del bien com $\tilde{A}$ 9n, como soporte b $\tilde{A}$ isico de actuaci $\tilde{A}$ 3n de toda organizaci $\tilde{A}$ 3n sindical.

53. Por  $\tilde{A}^0$ ltimo, cabe se $\tilde{A}\pm$ alar que algunas de las atribuciones del fiscal son an $\tilde{A}_i$ logas a las que se cumplen por la revisor $\tilde{A}$ a fiscal, como ocurre con la vigilancia de la administraci $\tilde{A}$ 3n financiera, el manejo de las cuotas sindicales y con el cumplimiento de los deberes de los miembros del sindicato. La cercan $\tilde{A}$ a en tales roles permite enfatizar la importancia de que esta dignidad se ejerza de forma objetiva e independiente de la administraci $\tilde{A}$ 3n. As $\tilde{A}$ , por ejemplo, lo ha dicho la Corte al resaltar el papel que desempe $\tilde{A}\pm$ a la revisor $\tilde{A}$ a fiscal en el  $\tilde{A}_i$ mbito comercial, el cual, ajust $\tilde{A}_i$ ndolo al objetivo propio de los sindicatos, tambi $\tilde{A}$ 0n es predicable respecto de las materias se $\tilde{A}\pm$ aladas con anterioridad. Puntualmente, se ha se $\tilde{A}\pm$ alado que:

"La revisorÃa fiscal participa en el cumplimiento de las funciones y fines del Estado, razón por la cual se le impone el ejercicio de una labor eficaz, permanente, integral, independiente, oportuna y objetiva, con el fin de garantizar e incentivar la inversión, el ahorro, el crédito y, en general, la promoción del desarrollo económico.

(…) La revisorÃa fiscal representa también un sello de garantÃa de la gestión eficiente y transparente del administrador; además, participa en la protección y estabilidad del sistema económico y en la generación de confianza en el manejo de los recursos provenientes del ahorro privadoâ€□46.

Con base en las consideraciones previamente expuestas, se pasar $\tilde{A}_i$  al examen del asunto bajo estudio.

### A. SOLUCIÃ"N DEL CASO CONCRETO

- 54. Como se manifestó al plantear el problema jurÃdico, en esta ocasión le corresponde a la Corte establecer si la expresión legal demandada prevista en el numeral 2° del artÃculo 391 del C.S.T, modificada por el artÃculo 54 de la Ley 50 de 1990, conforme a la cual el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritarias, desconoce el derecho de asociación, el derecho de asociación sindical y el principio de autonomÃa sindical en la elección libre de sus representantes.
- 55. En este proceso no se radicaron intervenciones ciudadanas que brindaran elementos de juicio sobre la materia objeto de controversia. No obstante, en su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible la disposición demandada, por cuanto la Constitución le otorga al Legislador la atribución para regular la materia, cuando en el inciso 2 del artÃculo 39, señala que se sujetará al orden legal y a los principios democráticos "[I]a estructura interna y el funcionamiento de los sindicatosâ€□. Tal atribución se consagra igualmente en el artÃculo 8 del Convenio 87 de la OIT. Por lo demás, la norma no afecta el núcleo esencial de la libertad sindical y se ajusta a los lÃmites del principio de razonabilidad, pues, con sujeción a un test leve47, es claro que ella pretende mejorar la participación de las minorÃas en la administración de la organización sindical (legitimidad), y su idoneidad se deriva del ámbito regulatorio propio que establece la norma, al otorgar el cargo de fiscal a la fracción mayoritaria de las minoritarias (adecuación).
- 56. Para comenzar, esta Corporación advierte que el precepto demandado se introduce en el C.S.T., dentro de las normas referentes a la determinación de los miembros de la junta directiva de los sindicatos. En principio, como se observa del artÃculo 362 del citado Código, "el número, la denominación, el perÃodo y las funcionesâ€□ de dichos cargos, se

sujetar $\tilde{A}_i$ n a lo que se acuerde libremente por los trabajadores en los estatutos de la organizaci $\tilde{A}^3$ n sindical. Incluso, esta misma disposici $\tilde{A}^3$ n se $\tilde{A}\pm$ ala que en el referido documento se precisar $\tilde{A}_i$  el modo en que se proceder $\tilde{A}_i$  para  $\hat{a}$  $\in$  $\hat{c}$ integrarla $\hat{a}$  $\in$  $\hat{c}$ 0 o  $\hat{a}$  $\in$  $\hat{c}$ 0 que se proceso para su remoci $\tilde{A}^3$ n.

- 57. En el ámbito especÃfico de la elección de los miembros que integran la junta directiva, la regulación del Legislador se ajusta, en principio, al deber de establecer un marco general que le otorgue mayor margen de libertad a los sindicatos, no solo en concordancia con lo dispuesto en el citado artÃculo 362 del C.S.T., en el que estas materias se sujetan, por lo general, a los estatutos, sino también en observancia de las directrices que sobre el particular ha emitido el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en los términos ya expuestos en esta providencia.
- De este modo, en el numeral 1°, se dispone que la elección de las directivas se harÃ; por votaciÃ<sup>3</sup>n secreta para asegurar la representaciÃ<sup>3</sup>n de las minorÃas, so pena de nulidad. Esta disposiciÃ<sup>3</sup>n fue declarada exequible por la Corte, en la sentencia C-466 de 2008, al considerar que es constitucionalmente vÃ; lido que el Legislador establezca medidas orientadas a asegurar la vigencia de los principios democráticos dentro de las organizaciones sindicales, con sujeciÃ3n al artÃculo 39 del Texto Superior. Ello ocurrÃa con el precepto señalado, ya que la votación secreta amplÃa la participación y permite que las minorÃas accedan al poder, como expresiÃ3n propia del pluralismo. Tan solo excluyÃ3 las exigencias originalmente previstas en la norma en mención, según las cuales debÃa votarse mediante papeleta escrita y aplicando el sistema del cuociente electoral, pues si bien ambas son herramientas que se ajustan a los pilares democrÃ; ticos, desde la ConstituciÃ<sup>3</sup>n misma, estas últimas admiten variaciones, por ejemplo, el voto puede declararse mediante instrumentos electrÃ3nicos (CP art. 258) y la participaciÃ3n efectiva de las minorÃas también puede asegurarse a través del uso de la cifra repartidora (CP art. 263). Asà las cosas, ante el deber de preservar la libertad en la definiciÃ3n de la estructura organizacional de los sindicatos, la decisiÃ<sup>3</sup>n sobre estas materias no le competÃa al Legislador, sino al propio ente social en sus estatutos.

59. En todo caso, la Corte destacó ampliamente la posibilidad de intervención del Legislador en la materia, siempre acorde con la realización de los principios democráticos. En los apartes más relevantes de la sentencia C-466 de 2008, este Tribunal señaló que:

"[U]no de los principios fundantes de nuestro Estado Democrático es el de tener el carácter participativo. La participación como estructura básica del Estado (art. 1° C.P) también se encuentra relacionada como uno de los valores esenciales que influyen en todo nuestro ordenamiento jurÃdico (preámbulo constitucional).

Ahora bien, el Estado Social de derecho, tiene como una de sus caracterÃsticas primordiales el respeto por las minorÃas. Esta forma de Estado trae consigo el reconocimiento de los derechos de las minorÃas cuando las mayorÃas impongan su voluntad. De allà que el interés general prevalezca sobre el particular siempre y cuando a este interés particular no se le violenten sus derechos fundamentales.

Pues bien, el Estado constitucional y democr $\tilde{A}_i$ tico desecha la idea de democracia basada en el car $\tilde{A}_i$ cter absoluto e ilimitado de la actuaci $\tilde{A}^3$ n de la mayor $\tilde{A}a$ . Es por esta raz $\tilde{A}^3$ n que se entendi $\tilde{A}^3$  que la sociedad est $\tilde{A}_i$  compuesta por un conjunto de intereses diversos y que en consecuencia el principio democr $\tilde{A}_i$ tico deb $\tilde{A}a$  reconocer a los diferentes grupos que conforman la sociedad, hasta los minoritarios, y as $\tilde{A}$  de esta manera no solo resaltar el principio participativo sino igualmente el principio pluralista del Estado democr $\tilde{A}_i$ tico. Por consiguiente, una caracter $\tilde{A}$ stica esencial del principio pluralista del Estado Social de Derecho es la protecci $\tilde{A}^3$ n efectiva de las minor $\tilde{A}$ as. ( $\hat{a}$ e|) La anterior consecuencia, lleva a que la democracia excluya los sistemas mayoritarios de elecci $\tilde{A}^3$ n, cuando se trata de la elecci $\tilde{A}^3$ n de m $\tilde{A}$ is de una persona, por atentar contra el pluralismo y la participaci $\tilde{A}^3$ n, valores que hacen parte intr $\tilde{A}$ nseca del concepto de democracia. ( $\hat{a}$ e|)

En consecuencia, no cabe dudas que el fin perseguido por la norma acusada, esto es el de garantizar la representación de las minorÃas en las directivas sindicales, es una limitación constitucionalmente aceptable al derecho constitucional a la libertad sindical. // Ciertamente, el artÃculo 39 constitucional señala que "la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticosâ€□. En este orden de ideas, la libertad sindical debe sujetarse, entre otros, a los principios democráticos de participación y pluralismo establecidos en la Constitución.

- 60. En lÃnea con lo expuesto y como se ha venido señalando, la expresión legal demandada que hace parte del numeral 2° del artÃculo 391 del C.S.T., se introduce dentro de la regulación de la elección de directivas del sindicato y prescribe que, una vez instalado y fijadas sus reglas, se deberá proceder a elegir a sus dignatarios, preservando, en todo caso, para el momento de la votación, que el cargo de fiscal corresponda a la fracción mayoritaria de las minoritarias.
- 61. Como se advierte, se trata de una disposición cuyo fin es asegurar que las minorÃas detenten el ejercicio de dicha dignidad, que, como se señaló en las consideraciones anteriores de esta sentencia, constituye un sello de garantÃa de la gestión eficiente y transparente del sindicato, que participa en la protección y vigilancia del cumplimiento de los deberes sindicales y del contenido de sus estatutos, y que ejerce controles de carácter presupuestal, interno y de gastos, cuyo propósito es asegurar un manejo legal, adecuado y transparente de las finanzas del ente social, las cuales, en esencia, están compuestas por las cuotas ordinarias y extraordinarias que sus trabajadores afiliados aporten.
- 62. Sobre la base de lo anterior, y con miras a dar solución a los problemas planteados, inicialmente la Corte considera que cabe unificar el juicio que se propone respecto de la

supuesta vulneración del derecho de asociación y del derecho de asociación sindical, en la medida en que en ambos cargos se basan en una supuesta intervención injustificada, arbitraria y desproporcionada del Legislador, en un asunto reservado a los miembros del sindicato, como lo es designar libremente a sus representantes. En todo caso, como se expuso en las motivaciones previas de esta sentencia, cabe resaltar que mientras el primero de los derechos mencionados admite esquemas de formación dotados de mayor libertad, el segundo únicamente permite formas de ordenación que tengan como objetivo el logro de los principios democráticos. Asà las cosas, al paso que el margen de acción del legislador en el derecho de asociación es amplio, en el caso del derecho de asociación sindical es restringido.

- 63. En este contexto, la Corte no advierte violaciÃ<sup>3</sup>n alguna por parte de la norma demandada a los derechos invocados, pues, a diferencia de lo señalado por el accionante, no se trata de una intervenciÃ<sup>3</sup>n injustificada o arbitraria del Legislador, ni tampoco corresponde a una medida desproporcionada. En cuanto a lo primero, porque la ConstituciÃ<sup>3</sup>n y los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad autorizan que la asociaciÃ<sup>3</sup>n sindical sea objeto de limitaciones por el Congreso, para salvaguardar y desarrollar â€"como ya se dijoâ€" los principios democrÃ;ticos, tal y como ocurre, en el presente caso, en donde el fin es garantizar la intervenci³n de las minorÂas en el manejo de un cargo esencial de la junta directiva del sindicato, destinado a asegurar la transparencia y legalidad en el manejo de los recursos de dicha organización, y a velar por el cumplimiento de los deberes propios de sus estatutos. Esta limitación, siguiendo el precedente señalado en la sentencia C-466 de 2008, es constitucionalmente aceptable, pues amplifica los principios constitucionales de participaciÃ3n y pluralismo, que corresponden a la idea democrÃ;tica del Estado social de derecho y que se fundan directamente en lo previsto en el inciso 2° del artÃculo 39 del Texto Superior.
- 64. Y, frente a lo segundo, este Tribunal considera que la medida adoptada por el Legislador no desconoce el principio de proporcionalidad. Para ello, si bien comparte con la Vista Fiscal que la elección del test debe tener en cuenta el margen de configuración que el citado artÃ-

culo 39 de la Constitución le otorga al Congreso para regular el funcionamiento de los sindicatos, lo cierto es que la protección de su libre determinación, en términos de amparo a su autonomÃa y libertad, exige que cualquier intervención sea plenamente justificada y no interfiera indebidamente en el devenir social, por lo que se estima que la valoración de la medida debe hacerse conforme con el test intermedio.

- 65. Lo anterior se refuerza con lo señalado por la Corte en la sentencia C-220 de 2017, en la que se resaltó que el mencionado test aplica cuando una medida pueda afectar el goce de un derecho constitucional en su faceta negativa, esto es, respecto del deber de abstención que le corresponde al Estado, con el fin de precaver que con su acción se obstaculice o impida el ejercicio de un derecho49, en este caso, de los derechos de asociación y de asociación sindical, dado que se alega la existencia de un intervención injustificada por parte del Legislador, al limitar la capacidad de organización de los sindicatos.
- 66. Asà las cosas, lo primero que se advierte es que la medida responde a un fin constitucionalmente legÃtimo e importante, toda vez que apunta en dirección a salvaguardar la participación y el pluralismo dentro de las organizaciones sindicales, asegurando un control efectivo de las mayorÃas, con la reserva del cargo de fiscal para la fracción mayoritaria de las minoritarias, esto es, para aquella que, además de manifestar su oposición directa a quienes gobernarán el sindicato, goza de la mayor representatividad al interior de los trabajadores. La importancia se refleja no solo en el otorgamiento de una representación efectiva, sino también en preservar la independencia que debe reflejar un órgano de control intraorgánico, como lo es el cargo de fiscal, que demanda un alto grado de libertad, con miras a hacer efectivo el esquema de frenos y contrapesos que se extiende a este ente privado de carácter y origen democrático.
- 67. Además, la medida es adecuadamente conducente para contribuir a la obtención del fin propuesto, dado que la asignación directa del cargo de revisor fiscal para la fracción

mayoritaria de las minoritarias, al momento de elegir la junta directiva, asegura que el nombramiento recaiga efectivamente en cabeza de quienes representan una opción alternativa de poder y, por esa vÃa, logren los objetivos de pluralismo, participación y control intraorgánico que la justifican. Por último, no se aprecia que la norma legal impugnada sea evidentemente desproporcionada, en tanto que, al reservar el cargo para la voz de las minorÃas, no se coarta la libertad de postulación, ni se impone la elección de un individuo determinado que cumpla con ciertas caracterÃsticas y, menos aún, se constituye una intervención estatal indebida en la constitución de los sindicatos, pues su propósito es el de maximizar los principios democráticos, como lÃmite válido al derecho de asociación sindical, constitucionalmente autorizado por el inciso 2° del artÃculo 39 del Texto Superior.

- 68. Para la Corte es importante insistir en que la protección de las minorÃas constituye uno de los objetivos del Estado social de derecho, entre otros, en los escenarios en los que se pretende aplicar sistemas de elección en entes jurÃdicos que, como los sindicatos, se encuentran sujetos a los principios democráticos. En este caso, las minorÃas representan a aquellas fuerzas que, al interior de la organización sindical, cuentan con el apoyo de los trabajadores electores en una posición numérica inferior a la de quienes obtienen una mayor representación en la junta directiva y, por ende, tienen la capacidad de dirigir sus actividades y representar al movimiento.
- 69. Si bien la ley y la jurisprudencia constitucional, como se dijo previamente, imponen que la escogencia de los representantes en la junta directiva se debe hacer mediante esquemas de elección proporcionales (como la cifra repartidora o el cuociente electoral), para asegurar la presencia de las minorÃas50; tal método no excluye que, en aras de lograr la misma finalidad, se asigne el cargo de fiscal del sindicato a la fracción mayoritaria de las minoritarias, por las siguientes razones: (i) primero, porque las fórmulas proporcionales, aun cuando permiten la aparición de minorÃas, generalmente llevan a una sobrerrepresentación de quienes tienen mayor votación y a una infrarrepresentación de quienes alcanzan una posición numérica inferior51, de suerte que la efectividad de la

participación y el pluralismo, como valores intrÃnsecos de la democracia, no excluyen que se reserve por el legislador un cargo para sectores minoritarios, los cuales, por efectos del sistema de votación, irremediablemente tendrán en la junta directiva del sindicato una menor intervención52. El precepto acusado refuerza entonces el ideario de concurrencia, aproximación, diversidad y pluralidad que se pretende en las sociedades democráticas; y (ii) segundo, porque la dignidad que se elige para la obtención de los fines mencionados, tiene unos propósitos y atributos que son manifiestamente distintos del resto de los miembros de la junta directiva, pues desempeña roles de control presupuestal, interno, estatutario y disciplinario, que exigen una mayor objetividad e independencia respecto de la administración, representada por las fuerzas mayoritarias, a pesar de que el cargo es elegido dentro de las directivas, como lo dispone el C.S.T. Asà las cosas, la decisión del legislador de excluir este empleo de la lógica ajustada a la votación mayoritaria, preserva la naturaleza de esta dignidad, correspondiente a la de ser un órgano de control intraorgánico, con el propósito de hacer efectivo el esquema de frenos y contrapesos.

- 70. La norma permite entonces garantizar la voz de las minorÃas y lo hace de una forma en la que, además, asegura la efectividad de los controles que se exigen dentro de una estructura democrática, como lo son los sindicatos. En todo caso, cabe aclarar que nada de lo que se prevé en ella, ni de lo que emana por su aproximación integral con el régimen colectivo del trabajo, se presta para un abuso de las minorÃas, ya que, como se explicó con anterioridad, el marco de actuación del cargo de fiscal se sujeta al principio de legalidad, de suerte que sus atribuciones tienen que ser ejercidas dentro de los estrictos y precisos lÃmites que fijan el soporte regulatorio de cada expresión de control, ya sea por la fijación directa del legislador o por el propio sindicato en sus estatutos.
- 71. No se observa que el precepto legal demandado vulnere el derecho de asociación, ni el derecho de asociación sindical, pues la medida adoptada (a) se funda en el artÃculo 39 de la Constitución; (b) no constituye una injerencia indebida en la autonomÃa y libertad de los sindicatos, en tanto opera como un marco general de designación, que no limita las capacidades de postulación, ni restringe las condiciones personales de elegibilidad; (c) se

ajusta â€"como ya se advirtióâ€" al principio de proporcionalidad; y (d) su objetivo es satisfacer varios elementos básicos del principio democrático.

- 72. Tampoco se desconoce el derecho de los miembros del sindicato de elegir libremente a sus representantes, toda vez que esta facultad admite limitaciones que, como se ha insistido, apunten a difundir y extender los principios democráticos, como ocurre –en este caso– con (i) la defensa de la participación, (ii) el impulso al pluralismo y (iii) el control a las estructuras internas de poder en favor de las minorÃas. Ello es acorde con lo previsto en el inciso 2° del artÃculo 39 de la Constitución, y refleja las directrices del Comité de Libertad Sindical sobre la materia, al interpretar armónicamente los artÃculos 3 y 8 del Convenio 87 de la OIT. Precisamente, en el numeral 43 del presente fallo, se destacó que este organismo ha señalado que: "(…) Las restricciones a este principio deberÃan tener como únicos objetivos garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliadosâ€□53.
- 73. A lo anterior cabe agregar que no se est $\tilde{A}_i$  afectando el n $\tilde{A}^{\circ}$ cleo esencial del derecho en cuesti $\tilde{A}^3$ n, puesto que el requisito impuesto no representa de ninguna manera una interferencia injustificada en la libertad de los sindicatos para definir su funcionamiento, organizaci $\tilde{A}^3$ n y estructura. Por el contrario, y retomando lo dicho en la sentencia C-466 de 2008, se inscribe dentro de los valores de la democracia, la cual excluye los sistemas mayoritarios de elecci $\tilde{A}^3$ n, en los que  $\tilde{A}^{\circ}$ nicamente se ve reflejada una alternativa, garant $\tilde{A}^{\circ}$ a que tambi $\tilde{A}^{\circ}$ n se extiende a los sindicatos, por lo previsto en el art $\tilde{A}^{\circ}$ culo 39 del Texto Superior.
- 74. Por las razones expuestas, la Corte concluye que la expresión: "En todo caso, el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritariasâ€□, prevista en el numeral 2° del artÃculo 391 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artÃculo 54 de la Ley 50 de 1990, debe ser declarada exequible y asà se procederá en la parte resolutiva de esta sentencia.

# A. S̸NTESIS DE LA DECISIÓN

75. En esta ocasión, la Corte se pronunció sobre una demanda interpuesta contra la expresión: "En todo caso, el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritariasâ€∏ prevista en el numeral 2° del artÃculo 391 del Código Sustantivo del Trabajo. En opinión del accionante, dicho precepto vulnera lo dispuesto en los artÃculos 38 y 39 de la Constitución PolÃtica y 3° del Convenio No. 87 de la OIT, por limitar de forma desproporcionada el derecho de asociación, el derecho de asociación sindical y el principio de autonomÃa sindical, en la elección libre de sus representantes.

76. La Corte concluyó que la norma bajo examen se ajusta a los preceptos constitucionales invocados, toda vez que se trata de una limitación razonable que se sustenta en la salvaguarda de la participación y el pluralismo a favor de las minorÃas, que a su vez asegura el control intraorgánico que, en términos de independencia y como expresión del sistema de frenos y contrapesos al interior de los sindicatos, debe brindar el cargo de fiscal. Todo lo anterior con miras a impulsar la realización de los principios democráticos, como restricción legal válida que admite el inciso 2° del artÃculo 39 de la Constitución y que resulta acorde con las directrices del Comité de Libertad Sindical, al interpretar de forma armónica los artÃculos 3 y 8 del Convenio 87 de la OIT.

## I. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la Rep $\tilde{A}^{0}$ blica de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constituci $\tilde{A}^{3}$ n,

RESUELVE:
RESUELVE.
Declarar EXEQUIBLE la expresión "En todo caso, el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritariasâ€☐ contenida en el numeral 2° del artÃculo 391 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artÃculo 54 de la Ley 50 de 1990, por los cargos analizados en esta sentencia.
NotifÃquese, comunÃquese y cúmplase.
Ausente con excusa
Presidente
DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÃ∏ÑEZ NAJAR
Magistrado
ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
GLORIA STELLA ORT̸Z DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Con salvamento de voto
RICHARD S. RAM̸REZ GRISALES
Magistrado (E)
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
MARTHA VICTORIA SÃ∏CHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-471/20

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, presento salvamento de voto respecto de la sentencia C-471 de 202054, en tanto declaró exequible la expresión demandada del artÃculo 391, numeral 2, del Código Sustantivo de Trabajo, que es del siguiente tenor literal: "En todo caso, el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritariasâ€∏.

La posición mayoritaria de la Sala Plena encontró que la expresión demandada es acorde con la Constitución PolÃtica en tanto constituye una manifestación del principio democrático, porque garantiza la intervención de las minorÃas en la elección y manejo del cargo de fiscal, el cual es esencial en la junta directiva del sindicato. De este modo, consideró que la forma legalmente prevista para la elección de dicho cargo es un lÃmite constitucionalmente aceptable a la autonomÃa y libertad sindical, "pues amplifica los principios constitucionales de participación y pluralismo, que corresponden a la idea democrática del Estado social de derecho y que se fundan directamente en lo previsto en el inciso 2º del artÃculo 39 del texto Superiorâ€□55.

Opino todo lo contrario. Que el fiscal de un sindicato sea elegido  $\tilde{A}^{\varrho}$ nicamente por la fracci $\tilde{A}^{3}$ n mayoritaria de la minoritaria no es un reflejo del principio democr $\tilde{A}_{i}$ tico.

A mi juicio, de los principios que orientan la Constitución PolÃtica no se deduce que los órganos de control deben estar en manos de las minorÃas. Si bien el pluralismo y el respecto de las minorÃas son valores constitucionales, la designación de los cargos unipersonales que cumplen funciones de control se rigen por el principio mayoritario. Basta con observar la forma en que nuestra norma superior consagra la elección del Contralor General de la República, el cual debe ser elegido por el Congreso en pleno y por mayorÃa absoluta (art. 267, C.P).

Asà pues, los principios democráticos que acoge la Constitución que nos rige, no implican que el fiscal de los sindicatos sea elegido por la fracción mayoritaria de las minorÃas.

Además, las funciones que cumple el fiscal dentro del sindicato, al tenor del artÃculo 369 del Código Sustantivo de Trabajo, implican que todo giro de recursos y orden de pago deba necesariamente contar con la autorización suya. De esta manera, la administración misma del sindicato, asociada a su gestión económica, debe ser autorizada por éI. En mi opinión, este nivel de capacidad decisoria en manos de los miembros minoritarios del sindicato no se compadece con la regla por excelencia de la democracia: aquella de las mayorÃas.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

## Magistrada

1 Central Unión de Trabajadores de Colombia (CUT), Confederación General del Trabajo (CGT), la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO), Academia Colombiana de Jurisprudencia, Cámara de Servicios Legales de la ANDI, y a los decanos de las facultades de derecho de las Universidad de Los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Norte, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Libre de Colombia y Universidad del Rosario.

2 La norma en cita dispone que: "ArtÃculo 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 formar su programa de acción. // 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legalâ€∏.

- 3 Folio 5 del expediente.
- 4 IbÃd.
- 5 Folio 6 del expediente.

6 Se destaca particularmente el inciso 2 del artÃculo 39 de la Constitución, en el que se dispone que: "La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticosâ€∏.

7 Folio 35 del expediente.

8 El precepto en mención establece lo siguiente: "ArtÃculo 8. 1. Al ejercer los derechos que se le reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus

organizaciones respectivas están obligadas, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad. // 2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicaba de suerte que menoscabe las garantÃas previstas por el presente Convenioâ€∏.

9 En este punto cabe mencionar que el test leve, como lo ha rese $\tilde{A}\pm$ ado la jurisprudencia de la Corte, se orienta a establecer la legitimidad del fin y de la medida adoptada, debiendo ser esta  $\tilde{A}^0$ ltima, adem $\tilde{A}_1$ s, adecuada o id $\tilde{A}^3$ nea para alcanzar el prop $\tilde{A}^3$ sito buscado.

10 Ibid.

- 11 Es preciso mencionar que en las sentencias T-568 de 1999, C-567 de 2000, C-401 de 2005, C-617 de 2008 y C-018 de 2015, la Corte estableció que el Convenio 87 de la OIT forma parte del bloque de constitucionalidad strictu sensu, en la medida en que reconoce derechos laborales no susceptibles de limitación en los estados de excepción, lo que significa que "hacen parte del parámetro de control constitucional de las normas legales que regulan la materiaâ€[] (sentencia C-018 de 2015). Esto mismo fue señalado explÃ-citamente en la citada sentencia C-617 de 2008, al manifestar que: "Respecto del Convenio 87 de la OIT, la Corte expresamente ha señalado que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto y, por hallarse integrado a la Constitución, es parámetro para adelantar el juicio de constitucionalidad de preceptos legales. El Convenio 87 de la OIT, en cuanto parámetro de constitucionalidad, es complementario del artÃculo 39 de la Carta. Este Convenio establece en su artÃculo 2° que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, asà como el de afiliarse a estas organizaciones, con la condición de observar los estatutos de la mismaâ€[].
- 12 Corte Constitucional, sentencia C-1491de 2000.
- 13 Corte Constitucional, sentencia C-041 de 1994.
- 14 Sobre el derecho de reunión véase las sentencias T-219 de 1993 y C-008 de 2018.
- 15 Incorporada al ordenamiento jurÃdico interno a través de la Ley 16 de 1972.
- 16 Véase art. 16.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante

18 CADH, art. 16. 1. En el mismo sentido puede consultarse el artÃculo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y PolÃticos, en el cual se dispone lo siguiente: "(…) 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artÃculo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policÃaâ€∏.

19 CP art. 107. Expresamente, la norma en cita dispone que: "(…) Los partidos y movimientos polAticos se organizarA; n democrA; ticamente y tendrA; n como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas polÃticos. (…)â€∏. Cabe mencionar que, respecto de los partidos polÃticos, la sujeciÃ<sup>3</sup>n a los principios democrÃ; ticos se dispuso a través del Acto Legislativo 01 de 2003. Con anterioridad a tal reforma constitucional, la jurisprudencia de la Corte habÃa señalado, en algunos casos, la posibilidad de apartarse totalmente de ellos (por ejemplo, en la sentencia C-265 de 1994 se dijo que: "(…) serÃa inconstitucional una regulaciÃ<sup>3</sup>n de la estructura y funcionamiento de los colegios profesionales que no fuese democr¡tica, mientras que es legÂtimo constitucionalmente que existan otras formas asociativas que no se rijan por los principios democrÃ; ticos, como los partidos polÃticos, de acuerdo al artÃculo 108 Superior.â€□), mientras que, en otros casos, la lÃnea adoptada era de la reconocer su valor para el desarrollo de la democracia. Precisamente, en la sentencia C-089 de 1994, la Corte señaló que (i) los partidos polÃticos canalizan gran parte de las demandas sociales, a través de una función mediadora, con la que contribuyen a la consolidaciÃ<sup>3</sup>n y actualizaciÃ<sup>3</sup>n de la democracia; (ii) las dinÃ;micas de poder en las que se introducen estos entes jurÃdicos estimulan el desarrollo de un proceso polÃtico abierto y pluralista; y (iii) los partidos se integran a un sistema jurÃdico polÃtico en el que se respeta el "principio democrático, el mantenimiento de la independencia e integridad nacionales y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales†. .

20 CP art. 52. En el aparte pertinente, el precepto constitucional en cita señala que: "(…) El Estado fomentarÃ; estas actividades [las deportivas] e inspeccionarÃ; vigilarÃ; y

controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.â€∏

- 21 CP art. 189.24.
- 22 Corte Constitucional, sentencia C-265 de 1994.
- 23 Sentencia C-110 de 1994.
- 24 Tal particularidad se destaca en la sentencia C-272 de 1994, en la que se dijo que:  $\hat{a} \in \mathbb{C}$  derecho de asociaci $\tilde{A}^3$ n sindical difiere entonces del de libre asociaci $\tilde{A}^3$ n por la finalidad que cada uno persigue y las actividades que desarrollan. La asociaci $\tilde{A}^3$ n que podemos llamar gen $\tilde{A}$  corresponde a la facultad libre y voluntaria que tienen todas las personas de organizarse con un fin com $\tilde{A}^0$ n, el cual debe ser l $\tilde{A}$ cito. El derecho de asociaci $\tilde{A}^3$ n sindical es la facultad ( $\hat{a} \in \hat{A}$ ) que tienen solamente los trabajadores y empleadores para crear organizaciones destinadas a promover y defender los intereses comunes que surgen de las relaciones laborales ( $\hat{a} \in \hat{A}$ )
- 25 Sentencia T-248 de 2014.
- 26 Sentencias T-441 de 1992 y T-656 de 2004.
- 27 Corte Constitucional, sentencia C-797 del 2000.
- 28 Corte Constitucional, sentencia C-180 de 2016.
- 29 C.S.T, art. 362.
- 30 Tal previsi $\tilde{A}^3$ n desarrolla lo previsto en el inciso 1 del art $\tilde{A}$ culo 39 del Texto Superior, conforme al cual:  $\hat{a} \in \mathfrak{C}(\hat{a} \in \mathbb{N})$  Su reconocimiento jur $\tilde{A}$ dico se producir $\tilde{A}_i$  con la simple inscripci $\tilde{A}^3$ n del acta de constituci $\tilde{A}^3$ n $\hat{a} \in \mathbb{N}$ .
- 31 Énfasis por fuera del texto original.
- 32 PIDCP, art. 22 y CADH, art. 16. Asà se destacó en el numeral 24 de esta providencia.
- 33 Por ejemplo, el  $\tilde{A}^{\Omega}$ ltimo inciso del art $\tilde{A}$ culo 39 proh $\tilde{A}$ be el ejercicio del derecho de

asociación sindical para "los miembros de la fuerza públicaâ€□.

34 Asà lo ha resaltado el Comité de Libertad Sindical de la OIT, al interpretar el alcance de los artÃculos 3 y 8 del Convenio 87. Textualmente, ha dicho que: "El Comité no considera que la simple existencia de una legislación sindical constituya en sà 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. (‡)â€⊡. "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.â€□ Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Sexta edición, 2018, Nos. 564 y 567.

35 Tal lÃmite se deriva de la propia Constitución, en el artÃculo 39, en donde se señala que las intervenciones del Estado frente a la estructura y funcionamiento interno de los sindicatos debe hacerse para lograr "principios democráticosâ€□, y se confirma por el Comité de Libertad Sindical, al expresar que: "Las restricciones a este principio [la autonomÃa] deberÃan tener como únicos objetivos garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados.â€□ IbÃd.

36 CP art. 1°.

37 CP art. 113.

38 Por ejemplo, Colombia ha ratificado (i) el Protocolo de Cartagena de Indias, que reforma la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en donde se reitera la importancia de la democracia representativa; y (ii) el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano de 1991, en el que se reafirmó el vÃnculo entre la democracia y los derechos humanos.

- 39 Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2008.
- 40 Cabe señalar que, en reiteradas oportunidades, la Corte ha establecido que los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical de la OIT, sirven como criterios orientadores de interpretación de los convenios adoptados en el marco de dicha institución y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, tal y como ocurre con el Convenio 87. Véase, al respecto, las sentencias C-696 de 2008, C-465 de 200 y SU-555 de 2014.
- 41 Sentencia C-180 de 2016.
- 42 La norma en cita dispone que: "ArtÃculo 8. 1. Al ejercer los derechos que se les reconoce en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o colectividades organizadas, a respetar la legalidad. 2. La legislación nacional no menoscabará no se aplicada de suerte que menoscabe las garantÃas previstas por el presente Convenioâ€□.
- 43 Esta disposición autoriza a que en los estatutos se establezcan las funciones de los miembros de la junta directiva de los sindicatos.
- 44 La enumeraciÃ<sup>3</sup>n que a continuaciÃ<sup>3</sup>n se presenta se sustenta, entre otros, en los estatutos de las siguientes organizaciones sindicales: (i) Sindicato Mixto de Trabajadores de Públicas Universidades Nacionales SINTRAUNAL https://sintraunal.org/?page id=45); (ii) Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados Colombia SINTRAUNICOL Universitarios de (fuente: https://www.utp.edu.co/sindicato/estatuto-sintraunicol.html); (iii) Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Agropecuaria SINTRAINAGRO (fuente: http://sintrainagro.org/wp-content/uploads/2017/04/NUEVOS-ESTATUTOS.pdf); (iv) Sindicato de Industria de Trabajadores Profesionales de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, Complementarios У Conexos, SINPRO http://www.sinpro.org.co/Estatutos.pdf); y (v) Sindicato nacional de Trabajadores del Sistema Agroalimentario SINALTRAINAL (fuente: http://sinaltrainal.org).
- 45 Sobre el particular, el Consejo de Estado ha dicho que: "Los estatutos de toda organización sindical constituyen un reglamento interno y su marco legal de actuación, lo cual permite a tal organización desarrollar con autonomÃa las tareas y funciones que le han

sido asignadasâ€[]. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencias del 24 de octubre de 1993.

46 Sentencia C-780 de 2001.

47 Se adopta este test por la amplia configuración legal que, a juicio de la Vista Fiscal, otorga el artÃculo 39 de la Constitución.

48 Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2008. Énfasis por fuera del texto original. En la sentencia C-467 del año en cita, se declaró la existencia de una cosa juzgada constitucional respecto del numeral 1° del artÃculo 391 del C.S.T, objeto de análisis en la providencia en cita.

49 Puntualmente, la Corte dijo que: "El test intermedio de razonabilidad ha sido empleado por la Corte para analizar la razonabilidad de una medida legislativa, en especial cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional[,] entendida [i] en su faceta negativa o [ii] prestacional mÃnimaâ€∏.

50 C.S.T. art. 391, numeral 1°, en armonÃa con lo resuelto por la Corte en la sentencia C-466 de 2008.

51 REQUEJO, Paloma, Democracia parlamentaria y principio minoritario, La protección constitucional de las minorÃas parlamentarias, Ariel Derecho, 1ª. Edición, Barcelona, 2000, p. 38.

52 Sobre el particular, en el caso de las elecciones parlamentarias, se ha manifestado que:  $\hat{a} \in \hat{a} \in \hat{A}^3$ rmulas proporcionales funcionan correctamente en circunscripciones grandes donde hay esca $\hat{A} \pm os$  suficientes (once o m $\hat{A}_i$ s) para que las distintas fuerzas alcancen alguna representaci $\hat{A}^3$ n; cuando las circunscripciones son medianas (seis a diez) empiezan a aflorar problemas, al reducirse considerablemente el n $\hat{A}^0$ mero de partidos con posibilidades de obtener esca $\hat{A} \pm o$  y cuando son peque $\hat{A} \pm as$  (cinco o menos), ( $\hat{a} \in \hat{A}_i$ ) claramente se potencia el bipartidismo. $\hat{a} \in \hat{A}_i$  Ibid., p. 39.

53 Énfasis por fuera del texto original.

54 M.P. Alejandro Linares Cantillo.