

Sentencia C-472/13

(Bogotá, D.C., 23 de julio de 2013)

REGLAS ESPECIALES DE PROTECCION PENAL RELATIVAS A CAUSALES DE AGRAVACION DE DETERMINADOS DELITOS O A LA EXTENSION DEL TERMINO DE PRESCRIPCION DE LA ACCION PENAL-Indeterminación de la expresión “legalmente reconocida” en norma demandada, vulnera el principio de taxatividad en materia penal y pone en riesgo el derecho de asociación sindical

La afectación del derecho de asociación sindical y del derecho a la igualdad podría ocurrir si los artículos parcialmente acusados excluyeran de la protección penal especial a los sindicatos constituidos conforme a lo dispuesto en el artículo 364 del Código Sustantivo del Trabajo pero que no han adelantado o concluido su inscripción en el registro del Ministerio de Trabajo. Así las cosas, considerando que la expresión “legalmente reconocida” resulta ambigua -lo que afecta el principio de taxatividad en materia penal- y puede dar lugar a interpretaciones de diferente tipo, algunas contrarias al derecho de asociación sindical, se impone declarar su inexequibilidad.

DEMANDA CONTRA EL TITULO DE UNA LEY-Competencia de la Corte Constitucional

La Corte ha reconocido que el título de una ley puede ser declarado inconstitucional (i) por desconocer la exigencia de correspondencia con el contenido fijada en el art. 169, (ii) por desconocer la prohibición de discriminación establecida en el artículo 13, (iii) por sustituir el número o la descripción general del contenido de la ley considerando lo dispuesto en artículos 193 y 194 del Reglamento del Congreso o (iv) por la concesión de reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica por fuera del trámite previsto para este tipo de casos en el numeral 15 del artículo 150 de la Carta. También destacó que el título podría violar una disposición constitucional cuando el subtítulo de la ley, por su carácter de criterio interpretativo de la normatividad que precede, es contrario al contenido de los preceptos constitucionales o supra legales, en este caso, de las leyes estatutarias y orgánicas a las cuales está sujeta la actividad ordinaria del legislador. Así las cosas, la Corte es competente para pronunciarse sobre el título de una ley. Dicho título así

como las diferentes disposiciones que configuran el texto normativo, hacen parte de las leyes cuyo control le ha sido encomendado en el numeral 4 del artículo 241 de la Carta.

SINDICATO-Personería jurídica automática

A partir de la fundación, instrumentada en el acta constitutiva, el ordenamiento acepta el nacimiento de un nuevo sujeto de derecho puesto que, como allí se prescribe toda organización sindical de trabajadores, por el solo hecho de su fundación, y a partir de la asamblea constitutiva, goza de personería jurídica. Según lo ha explicado la Corte este efecto se conoce en la doctrina como personería jurídica automática, para significar que entre el acto de creación de un sindicato y el nacimiento de una persona jurídica distinta a la de sus creadores, no media ningún procedimiento, trámite o elemento adicional.

SINDICATO-Momento en que nace

ETAPAS QUE LEY 1369 DE 2009 SURTIÓ EN EL CONGRESO-Objetivo consistió siempre en asegurar protección penal para sindicalistas y nunca en consagrar distinción fundada en inscripción

LIMITES EN ACTUACION DE ORGANIZACIONES SINDICALES POR NO EFECTUAR REGISTRO-Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-No intervención del Estado en constitución/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE ACTA DE CONSTITUCION-Efectos

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Relevancia jurídica/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE ACTOS JURIDICOS-Producción de efectos jurídicos

PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD PENAL-Jurisprudencia constitucional

Referencia: Expediente D-9455

Demanda de inconstitucionalidad contra (i) la ley 1309 de 2009-Título de la Ley (parcial)- y artículo 3 (parcial) y (ii) la ley 1426 de 2010 artículo 1 (parcial), artículo 2 (parcial), artículo 3 (parcial) y artículo 4 (parcial).

Actor: Gustavo Gallón Giraldo, Fátima Esperanza Calderón, Juan Camilo Rivera Rugeles
y José Luciano Sanín Vásquez

Magistrado Sustanciador: Mauricio González Cuervo

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado.

Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo y José Luciano Sanín Vásquez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241 y 242 de la Constitución Política, formulan demanda solicitando la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión “legalmente reconocida” incluida en el título y en el artículo 3 de la ley 1309 de 2009 así como en los artículos 1, 2, 3 y 4 de la ley 1426 de 2010.

El texto de las expresiones demandadas y que se subraya es el siguiente:

LEY 1309 de 2009

(junio 26)

Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000 relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los miembros de una organización sindical legalmente reconocida.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el numeral 4 del artículo 166 de la Ley 599 de 2000 Circunstancias de Agravación Punitiva, el cual quedará así:

“4. Cuando la conducta se cometa, por razón de sus calidades, contra las siguientes personas: servidores públicos, comunicadores, defensores de derechos humanos, candidatos o aspirantes a cargos de elección popular, dirigentes o miembros de una organización sindical legalmente reconocida, políticos o religiosos, contra quienes hayan sido testigos de conductas punibles o disciplinarias, juez de paz, o contra cualquier otra

persona por sus creencias u opiniones políticas o por motivo que implique alguna forma de discriminación o intolerancia”.

LEY 1426 de 2010

(diciembre 29)

Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los defensores de derechos humanos y periodistas

“El término de prescripción para las conductas punibles de genocidio, desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical legalmente reconocida, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista y desplazamiento forzado, será de treinta (30) años”.

ARTÍCULO 2o. Modifíquese el numeral 10 del artículo 104 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

(...)

“10. Si se comete en persona que sea o haya sido servidor público, periodista, juez de paz, Defensor de Derechos Humanos, miembro de una organización sindical legalmente reconocida, político o religioso en razón de ello”.

ARTÍCULO 3o. Modifíquese el numeral 11 del artículo 170 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

(...)

“11. Si se comete en persona que sea o haya sido periodista, dirigente comunitario, Defensor de Derechos Humanos, miembro de una organización sindical legalmente reconocida, política, étnica o religiosa o en razón de ello”.

ARTÍCULO 4o. Modifíquese el inciso 2o del artículo 347 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Si la amenaza o intimidación recayere sobre un miembro de una organización sindical legalmente reconocida, un defensor de Derechos Humanos, periodista o en un servidor público perteneciente a la Rama Judicial o al Ministerio Público o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe, la pena se aumentará en una tercera parte”.

2. Pretensiones de los demandantes y cargos formulados.

2.1. Los ciudadanos demandantes solicitan que se declare la inexequibilidad de las expresiones subrayadas.

Para fundamentar su pretensión formulan dos cargos en los que se afirma la infracción de las siguientes disposiciones: artículos 13, 38, 39 y 93 de la Constitución Política – artículos 2, 3 y 10 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) – artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2.1.1. Las expresiones demandadas desconocen el derecho de asociación por dos tipos de razones. En primer lugar, establecen como requisito para la aplicación de una medida que protege a las organizaciones sindicales, el cumplimiento de una medida administrativa consistente en el reconocimiento que de ellas hace el Ministerio respectivo. En segundo lugar, la condición de ser una organización legalmente reconocida a efectos de considerarla como sujeto pasivo de las medidas penales adoptadas, desconoce la importancia de proteger integralmente al movimiento sindical en Colombia.

Esta conclusión se apoya en varias razones.

2.1.1.1. El trámite de inscripción en el registro que debe adelantarse ante el Ministerio no es un requisito necesario para la existencia de la organización sindical sino, exclusivamente, un trámite declarativo. Siendo ello así limitar la protección al cumplimiento del referido requisito implica la desprotección de la organización sindical en tanto su condición de tal es previa al cumplimiento del requerimiento referido y, en consecuencia, desde ese momento merece protección.

2.1.1.2. Atendiendo la violencia antisindical registrada en diferentes informes, existe una

obligación especial del Estado de proteger los derechos de las organizaciones sindicales y sancionar aquellas conductas que constituyan una vulneración de los mismos. No proceder en esa dirección implica la infracción de la obligación de garantizar el respeto de los derechos humanos establecida en diferentes instrumentos internacionales.

2.1.2. Los apartes normativos acusados desconocen el derecho a la igualdad en tanto que, sin una justificación suficiente, otorgan un trato diferenciado entre las diferentes organizaciones sindicales en atención al hecho de encontrarse o no legalmente constituidas. El tratamiento diferente debe ser evaluado aplicando el denominado juicio estricto de igualdad puesto que se trata de una distinción que limita el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas y, adicionalmente, afecta a una población que se encuentra en situación de evidente debilidad.

La medida no consigue superar tampoco el juicio de necesidad o indispensabilidad dado que el legislador contaba con medios alternativos que, en una medida menor, afectaban el derecho de las organizaciones sindicalizadas -y de sus afiliados- a ser debidamente protegidas por el Estado. La medida menos gravosa consistía en prever un régimen penal uniforme con independencia de que se trate de una organización sindical legalmente reconocida.

Adicionalmente, la medida no puede considerarse estrictamente proporcionada dado que el establecimiento de un requisito formal para el otorgamiento de la protección penal especial a la que se refieren las normas demandadas, viola el derecho de asociación.

3. Intervenciones.

3.1. Ministerio del Interior.

La demanda presentada carece de la sustentación requerida para el efecto “pues los actores tratan de relacionar aspectos que encuentran asidero constitucional en la propia Constitución Política en el artículo 39”

3.2. Ministerio de Justicia y del Derecho.

Solicita sea declarada la exequibilidad.

Las expresiones demandadas no vulneran el derecho de asociación sindical dado que no implican ninguna restricción a la facultad de constituir libremente los sindicatos. Ellos surgen a la vida jurídica con su constitución mediante la formalización del escrito correspondiente, resultando oponible a partir del registro del acto.

La condición prevista en las expresiones demandadas resulta justificada si se tiene en cuenta que solo con el registro del acto constitutivo los terceros y el Estado pueden identificar adecuadamente el nacimiento del sindicato.

3.3. Ministerio de Trabajo.

Solicita sea declarada la exequibilidad.

El cuestionamiento formulado por los demandantes se funda en una interpretación que no se sigue de las expresiones acusadas. En efecto, la expresión “legalmente reconocida” no excluye el amparo de la organización sindical en tanto el mismo se extiende desde el momento en que se produce su fundación. Ahora bien, en todo caso el registro sindical no tiene como finalidad, tal y como lo ha destacado la jurisprudencia constitucional, la creación una autorización previa “sino que simplemente lo que busca es establecer una formalidad encaminada a asegurar el normal funcionamiento del sindicato”.

3.1.4. Universidad Javeriana.

Solicita sea declarada la inexequibilidad.

La disposición demandada debe someterse a un juicio estricto de igualdad dado que se ocupa de regular la situación de organizaciones que pueden considerarse como grupos vulnerables y destinatarios posibles de conductas delictivas. Si bien el ordenamiento jurídico puede establecer una exigencia para la debida constitución y formalización de los sindicatos, tomarla en consideración para efectos de hacer una diferenciación en materia penal no resulta adecuado en tanto se “pone en discusión los derechos fundamentales y bienes jurídicos de mayor relevancia” para las personas. La desprotección que se deriva de las expresiones acusadas no se fundan en una diferencia justificada dado “que el trámite es un requisito meramente declarativo y no constitutivo”.

Las organizaciones sindicales nacen desde su constitución y no desde el registro que

procede ante las autoridades correspondientes y, en consecuencia, la medida discriminatoria adoptada, no resulta necesaria. La medida adoptada, adicionalmente, no resulta proporcionada en sentido estricto dado que la limitación impuesta a las organizaciones sindicales constituye un trato evidentemente discriminatorio.

3.1.5. Universidad del Rosario.

La exigencia del registro sindical que permite verificar el cumplimiento de los requisitos para la debida constitución de un sindicato, se encuentra plenamente ajustada a las disposiciones constitucionales y a los instrumentos internacionales referidos a la organización sindical. De manera particular, no cabe afirmar que las expresiones demandadas desconozcan la Constitución cuando esta misma, en su artículo 39, prevé que el reconocimiento jurídico de los sindicatos se produce con la simple inscripción del acta de constitución.

3.1.6. Central Unitaria de Trabajadores de Colombia.

Solicita sea declarada la inexecutableidad.

La expresión “legalmente reconocida” implica el cumplimiento de la condición consistente en inscribirse en el registro sindical. Considerar la formalización del registro como condición para el otorgamiento de una protección penal especial no se ajusta a la Constitución si se tiene en cuenta, entre otras cosas, que dicho registro cumple una función exclusivamente formal que, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, no constituye una exigencia de la que dependa el nacimiento del sindicato.

El uso de la expresión “legalmente reconocida” implica el empleo de un calificativo discriminatorio. Este calificativo supone que las autoridades públicas admiten reservas al momento de proteger a los sindicatos. El uso de tal calificativo sería equivalente a condicionar la protección que las normas penales hacen de los defensores de derechos humanos indicando, por ejemplo, que deben hacer parte de determinadas organizaciones. Esta disposición implica que a los sindicalistas, a diferencia de lo que ocurre con otras personas especialmente protegidas, solo se les protege cuando el sindicato al que pertenecen ha satisfecho una exigencia exclusivamente formal.

4. Procuraduría General de la Nación.

Solicita sea declarada la inexequibilidad.

El empleo de la expresión “legalmente reconocida” supone la inscripción del sindicato en el registro respectivo del Ministerio. La exclusión de los miembros de sindicatos que no han sido registrados carece de justificación a la luz de las disposiciones constitucionales y el Convenio 87 de la OIT.

Se oponen a la Constitución las expresiones acusadas si se considera que la protección de los sindicatos surge desde su válida constitución y no a partir de su reconocimiento. En consecuencia, el tratamiento diferenciado, requiriendo la acreditación de una condición que solo cumple funciones de oponibilidad, vulnera la libertad sindical.

Se desconoce también el mandato conforme al cual cualquier suspensión o cancelación de la personería jurídica de un sindicato requiere la intervención judicial. En el caso de las expresiones demandadas, la imposición de una actuación frente a la administración a efectos de obtener el reconocimiento legal, implica una reducción muy importante de la protección sin mediar justificación alguna.

El ejercicio de la libertad de configuración por parte del Congreso de la República en relación con la fijación de tipos penales se encuentra limitada por las restricciones establecidas en el artículo 39 y en los artículos 2 y 8.2 del Convenio 87 de la OIT. En este caso las expresiones acusadas desconocen los límites que de allí se siguen.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

1.1. La Corte es competente para pronunciarse respecto de la demanda interpuesta en contra de las expresiones acusadas con fundamento en lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

1.2. Uno de los apartes demandados hace parte del título de la ley 1309 de 2009. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado en diferentes oportunidades que el título de las leyes, a pesar de no constituir una norma en estricto sentido en tanto de ellos no es

deducible un mandato, una prohibición o una permisión, sí “exhibe valor como criterio de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo de la ley. Siendo así, es claro que incluso los criterios de interpretación de la ley que emanan del texto del título o encabezado de la misma son pasibles del control de constitucionalidad, puesto que un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o toda la ley no conforme con el estatuto superior.”[1].

De acuerdo con ello, la Corte ha reconocido que el título de una ley puede ser declarado inconstitucional (i) por desconocer la exigencia de correspondencia con el contenido fijada en el art. 169, (ii) por desconocer la prohibición de discriminación establecida en el artículo 13, (iii) por sustituir el número o la descripción general del contenido de la ley considerando lo dispuesto en los artículos 193 y 194 del Reglamento del Congreso o (iv) por la concesión de reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica por fuera del trámite previsto para este tipo de casos en el numeral 15 del artículo 150 de la Carta.[2]

Además de tales límites específicos, enunciados en la sentencia C-152 de 2003, la Corte también destacó que el título podría violar una disposición constitucional cuando “el subtítulo de la ley, por su carácter de criterio interpretativo de la normatividad que precede, es contrario al contenido de los preceptos constitucionales o supra legales, en este caso, de la leyes estatutarias y orgánicas a las cuales está sujeta la actividad ordinaria del legislador.”

Así las cosas, la Corte es competente para pronunciarse sobre el título de una ley. Dicho título así como las diferentes disposiciones que configuran el texto normativo, hacen parte de las leyes cuyo control le ha sido encomendado en el numeral 4 del artículo 241 de la Carta.

2. Problema constitucional.

¿Desconoce el derecho de asociación sindical y el derecho a la igualdad, que las reglas especiales de protección penal relativas a las causales de agravación de determinados delitos o a la extensión del término de prescripción de la acción penal para ellos, únicamente se apliquen cuando el delito afecte a miembros de organizaciones sindicales legalmente reconocidas?

3. Aclaración preliminar sobre las disposiciones parcialmente demandadas.

3.1. Los ciudadanos demandantes cuestionan parcialmente, además del título de la ley 1309 de 2009, la constitucionalidad del artículo 3 de dicha ley y de los artículos 1, 2, 3 y 4 de la ley 1426 de 2010. Estas disposiciones incorporaron ajustes a normas del Código Penal relativas al término de prescripción de la acción y a las causales de agravación de algunos delitos. En general, los artículos parcialmente acusados incrementan el reproche para varios supuestos, entre los cuales se encuentra el relativo a las conductas delictivas que afectan a los miembros de una organización sindical legalmente reconocida.

3.2. La comparación de la regulación vigente con la originalmente establecida en el Código Penal permite identificar los siguientes cambios, relevantes para precisar el grupo de normas que se cuestiona.

a) El texto original del inciso segundo del artículo 83 de la ley 599 de 2000 preveía que el término de prescripción para las conductas punibles de genocidio, desaparición forzada, tortura y desplazamiento forzado era de 30 años. En la actualidad, luego de las modificaciones establecidas por el artículo 1 de la ley 1309 de 2009 y por el artículo 1 de la ley 1426 de 2010 el referido término de prescripción se aplica a tales conductas y, adicionalmente, al homicidio de un miembro de una organización sindical legalmente reconocida, de un defensor de derechos humanos o de un periodista.

b) El numeral 10 del artículo 104 de la ley 599 de 2000 estableció en su texto original como causal de agravación del homicidio que la conducta se cometiere en persona que sea o haya sido servidor público, periodista, juez de paz, dirigente sindical, político o religioso en razón de ello. El texto actual, modificado sucesivamente por el artículo 2 de la ley 1309 de 2009 y por el artículo 2 de la ley 1426 de 2010, establece que la causal de agravación se configura cuando el delito se cometa en persona que sea o haya sido servidor público, periodista, juez de paz, defensor de derechos humanos, miembro de una organización sindical legalmente reconocida, político o religioso en razón de ello.

c) El artículo 166 de la ley 599 de 2000 establecía en el numeral 4 que constituía una circunstancia de agravación para el caso del delito de desaparición forzada el hecho de que la conducta se cometiera, por razón de sus calidades, contra servidores públicos, comunicadores, defensores de derechos humanos, candidatos o aspirantes a cargos de

elección popular, dirigentes sindicales, políticos o religiosos, contra quienes hayan sido testigos de conductas punibles o disciplinarias, juez de paz, o contra cualquier otra persona por sus creencias u opiniones políticas o por motivo que implique alguna forma de discriminación o intolerancia.

El texto actual, modificado por el artículo 3 de la ley 1309 de 2009, estableció que la causal de agravación se estructuraba también cuando la conducta se comete, por razón de sus calidades, contra dirigentes o miembros de una organización sindical legalmente reconocida.

d) El artículo 170 original de la ley 599 de 2000 estableció las causales de agravación para los delitos de secuestro simple y secuestro extorsivo previendo en su numeral 9 que una de ellas se producía cuando se cometía en persona que sea o haya sido periodista, dirigente comunitario, sindical, político, étnico o religioso en razón de ello. Posteriormente, la ley 733 de 2002 modificó el artículo 170, adicionando algunas causales de agravación, dando lugar a que el original numeral 9 quedará ubicado en el numeral 11 e introduciendo a este último algunos ajustes.

El texto actual, modificado sucesivamente por el artículo 4 de la ley 1309 de 2009 y el artículo 3 de la ley 1426 de 2010, señala que la agravación se produce si el delito se comete en persona que sea o haya sido periodista, dirigente comunitario, defensor de derechos humanos, miembro de una organización sindical legalmente reconocida, política, étnica o religiosa o en razón de ello.

e) El original artículo 347 de la ley 599 de 2000 preveía en su inciso segundo como causal de agravación del delito de amenazas, la circunstancia consistente en que ellas recayeren sobre un servidor público perteneciente a la Rama Judicial o al Ministerio Público o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe. El texto actual, modificado por el artículo 6 de la ley 1309 de 2009 y el artículo 4 de la ley 1426 de 2010 señala que la pena se agravará si la amenaza o intimidación recae sobre un miembro de una organización sindical legalmente reconocida, un defensor de Derechos Humanos, un periodista o un servidor público perteneciente a la Rama Judicial o al Ministerio Público o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe.

4. La expresión “legalmente reconocida” desconoce los artículos 13 y 39 de la Constitución, dado que puede ser interpretada de forma contraria a la protección constitucional de las organizaciones sindicales.

4.1. La interpretación de la expresión “legalmente reconocida”.

4.1.1. Los demandantes así como algunos de los intervinientes, advierten que la frase “organización sindical legalmente reconocida” incluye únicamente a los sindicatos que se encuentran inscritos ante el Ministerio de Trabajo (art. 365 CST) y no a los que se encuentran constituidos, pero cuya inscripción no se ha producido.

Tal interpretación, que demostraría la existencia de un régimen penal diferenciado, implicaría la infracción de los artículos 13 y 39 de la Constitución. Resultaría entonces necesario expulsar del ordenamiento la expresión “legalmente reconocida” de forma que todos los miembros de las organizaciones sindicales sean protegidos de la misma forma, con independencia de que se hubiere o no surtido la inscripción del sindicato ante el Ministerio de Trabajo.

Esta interpretación no es sin embargo defendida por todos los intervinientes. Algunos advierten que la protección de los sindicatos se activa desde el momento de su fundación (art. 364 CST) y, en consecuencia, la expresión acusada no excluye a ningún tipo de organización sindical de la protección que ofrece.

Una tercera postura afirma que resulta correcto el punto de partida de los demandantes. Sin embargo, el tratamiento diferenciado que de allí se deriva no se opone a la Carta Política en tanto la inscripción en el Ministerio respectivo cumple importantes funciones de publicidad que pueden ser consideradas por el legislador.

4.1.2. Para la Corte, tal y como lo ponen de presente las diferentes intervenciones, la expresión legalmente reconocida podría ser interpretada de diferentes formas. A continuación la Corte establecerá cuál es el alcance de cada una de tales interpretaciones con el propósito de establecer si alguna de ellas se opone a la Constitución y, en caso de ser ello así, determinar el tipo de decisión que debe adoptar esta Corporación.

4.1.2.1 Una primera interpretación sugiere que la expresión “legalmente reconocida” alude

a una característica de las organizaciones sindicales consistente en que el ordenamiento jurídico haya reconocido su existencia. Esto implicaría que se trataría de una organización sindical legalmente reconocida cuando ella se ha constituido de acuerdo a las normas vigentes. Esta interpretación puede apoyarse en diferentes razones.

4.1.2.1.1. En los ordenamientos jurídicos, diferentes hechos, actos o relaciones son objeto de reconocimiento legal. El proceso de configuración de las diferentes fuentes formales del derecho vigente se orienta a identificar aquellos hechos, actos o relaciones que son jurídicamente relevantes y que por ello demandan una regulación. El resultado de ese proceso implica, entre otras cosas, la atribución de derechos, la imposición de obligaciones o el establecimiento de competencias de actuación. De acuerdo con ello, el reconocimiento legal se manifiesta de diferentes formas en tanto el sistema jurídico puede (i) considerar un hecho como jurídicamente relevante, con el propósito de prohibirlo mediante la fijación de una sanción y de una competencia para su imposición, (ii) estimar un acto como jurídicamente vinculante, estableciendo derechos y obligaciones para quienes en él participan o (iii) determinar que cuando se satisfacen determinadas condiciones es necesario reconocer un status especial a un sujeto o grupo de personas.

La frase “miembros de una organización sindical legalmente reconocida” implicaría que la membrecía se predica de una organización que cumple las condiciones previstas en el ordenamiento jurídico para ser calificada como “sindical”. De esa forma, el enunciado que se acusa supone una remisión a las normas que definen los requisitos para el nacimiento de un sindicato o que establecen a partir de qué momento el ordenamiento le reconoce un status especial por cumplir los requerimientos fijados para su válida existencia.

Ese momento, según el ordenamiento jurídico vigente, se corresponde con el de la fundación del sindicato. Esta, de acuerdo con el artículo 364 del Código Sustantivo del Trabajo, es contemporánea al surgimiento de la persona jurídica. A partir de la fundación, instrumentada en el acta constitutiva, el ordenamiento acepta el nacimiento de un nuevo sujeto de derecho puesto que, como allí se prescribe toda organización sindical de trabajadores, por el solo hecho de su fundación, y a partir de la asamblea constitutiva, goza de personería jurídica.” Según lo ha explicado la Corte “[e]ste efecto se conoce en la doctrina como personería jurídica automática, para significar que entre el acto de creación de un sindicato y el nacimiento de una persona jurídica distinta a la de sus creadores, no

media ningún procedimiento, trámite o elemento adicional.”[3]

Sería a partir de ese momento, sin perjuicio de la necesaria comunicación al empleador para asegurar su oponibilidad (art. 406. parágrafo 2), que se perfecciona la garantía foral de los fundadores (art. 406. literal (a)) y que se activa la prohibición de despedir, desmejorar o trasladar a los trabajadores aforados sin una justa causa previamente evaluada por el juez (art. 405). En efecto, la sentencia T-784 de 2001 apoyándose para ello en la sentencia C-567 de 2000 se ocupó de precisar en qué momento se producía el nacimiento de la organización sindical:

“(…) 3.1 La Constitución, la ley y los tratados internacionales establecen claramente este momento: desde el momento de su fundación.

3.2 En efecto, el artículo 39 de la Constitución dice: “Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.” Lo que armoniza con el contenido del Convenio 87 de la O.I.T., suscrito el 9 de julio de 1948, y aprobado por Colombia, mediante la Ley 27 de 1987, que señala: “Artículo 2: Los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.”

3.3 El artículo 44 de la ley 50 de 1990, estableció lo que se ha denominado la personería jurídica automática. Dice el precepto: “Artículo 44. Toda organización sindical de trabajadores, por el sólo hecho de su fundación, y a partir de la fecha de la asamblea constitutiva, goza de personería jurídica.” Siempre y cuando cumpla con el número mínimo de afiliados, 25, según el artículo 359 del Código Sustantivo del Trabajo.

(…)

3.5 Queda, entonces despejado el asunto sobre el momento de la creación de la organización sindical, momento que es independiente del trámite de inscripción ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Por lo que observaciones relacionadas con asuntos como correcciones a los estatutos, falta de determinada información sobre fundadores, etc., tienen efectos sobre la inscripción ante la autoridad administrativa correspondiente, pero no

frente al acto jurídico, en virtud del cual opera por ministerio de la Constitución, la existencia de la organización sindical.”(Las subrayas y negrillas corresponden al texto original de la sentencia)

En esa dirección y fundado en el hecho de haber nacido jurídicamente el sindicato, este Tribunal ha señalado que no es válido, sin la previa autorización judicial, el despido de un trabajador protegido por el fuero sindical incluso en aquellos eventos en los cuales el Ministerio de Trabajo niegue posteriormente su inscripción, al adelantar el trámite establecido en el artículo 366 del Código Sustantivo del Trabajo. La sentencia T-1317 de 2005 señaló al respecto:

“En efecto, tal y como lo ha indicado la Corte en la sentencia T-873 de 2004, entre otras, los artículos 39 de la Constitución y 364 y 406 del Código Sustantivo del Trabajo protegen la existencia misma del sindicato desde su fundación a partir de la fecha misma de la asamblea de constitución. Si luego la inscripción resulta rechazada, surgen los efectos propios de tal decisión, pero dichos efectos no pueden entenderse retroactivos dado que no existe norma alguna que así lo autorice.

(...)

Según lo expuesto en el fundamento jurídico anterior, la existencia del sindicato no puede verse supeditada a su inscripción exitosa en el Ministerio de Protección Social, toda vez que el artículo 364 del C.S.T. es claro en señalar que la personería jurídica la adquiere automáticamente la organización sindical desde el momento mismo de su constitución. En consecuencia y como se desprende del contenido del artículo 406 del mismo código, el fuero sindical opera para los fundadores del sindicato desde el mismo día de su constitución, debiéndose demostrar su notificación al empleador por razones de oponibilidad.” (Subrayas no hacen parte del texto original)[4]

Recorrido el supuesto de hecho previsto en las normas para el surgimiento del sindicato –reunión y suscripción del acta de constitución- nace una nueva persona jurídica (arts. 361 y 364). A partir de ese momento el Código Sustantivo del Trabajo se ocupa de regularlo en asuntos referidos (i) a sus estatutos (art. 369), (ii) a sus órganos de administración (entre otros, arts. 371, 376, 385, 386 y 387), (iii) a sus facultades y funciones (arts. 373 y 374), (iv) a las prohibiciones que los limitan (arts. 379 y 380) y (v) a los procedimientos de

administración (entre otros, arts. 393, 394, 395 y 398). Así pues, una primera interpretación permitiría entender que el reconocimiento legal al que aluden las disposiciones parcialmente cuestionadas, se produce cuando la organización sindical ha cumplido las condiciones previstas en la ley para ser considerada como tal.

En síntesis, la inscripción del acta constitutiva no incidiría en el reconocimiento que, desde el nacimiento del sindicato, hace ley. Ese nacimiento, producto del acto fundacional, es temporalmente diferente a su oponibilidad en tanto esta última se produce cuando, al cumplir con el acto de inscripción (art. 366 CST), el nacimiento de la persona jurídica-sindicato puede ser conocido por todos (arts. 367 y 368). La inscripción en el registro, que cumple funciones de publicidad, no es una condición para que la organización sindical adquiera el estatus de persona jurídica ni para que se activen todas las normas que disciplinan su actividad, entre las que se encuentran las relativas al fuero de los fundadores. Es tan claro que el reconocimiento legal del sindicato se produce desde su fundación, que la solicitud para la inscripción se tramita por el sindicato -persona jurídica- y no por sus fundadores (art. 365)[5].

Así las cosas, una primera interpretación de las expresiones ahora cuestionadas excluye la posibilidad de afirmar que su empleo en los artículos demandados comporte una exclusión de las organizaciones sindicales no inscritas en el registro. A partir de su fundación, el ordenamiento jurídico ya ha reconocido la existencia del sindicato, estableciendo los órganos que lo administran, las funciones que deben cumplir y la garantía foral para amparar a sus fundadores.

4.1.2.1.2. En apoyo de la interpretación señalada podrían exponerse razones históricas fundadas en el proceso legislativo del proyecto que culminó con la expedición de la ley 1309 de 2009. Del examen de las diferentes etapas que la ley 1309 de 2009 surtió en el Congreso, puede inferirse que su objetivo consistió siempre en asegurar una amplia protección penal para los sindicalistas y nunca en consagrar una distinción fundada en la realización o no de la inscripción ante el Ministerio de Trabajo.

En la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional se indicó:

“Las políticas públicas por definición deben contar con la participación de todos los sectores

que componen la sociedad, para que se produzca un impacto real en los objetivos propuestos. Es por ello, que el Gobierno Nacional a través de este proyecto de ley propone la agravación punitiva para quien atente o intente atentar contra la vida, la integridad personal y los derechos de reunión y asociación de los miembros de una organización sindical legalmente reconocida en Colombia. En los últimos años los órganos de control legislativo, y los mecanismos especiales surgidos desde la Organización Internacional del Trabajo, OIT, para Colombia, se han pronunciado entre otros aspectos, sobre la adopción de medidas que apunten a erradicar cualquier acto de lesa humanidad, dirigido contra los miembros de las organizaciones sindicales, en protección a la vida, integridad personal y los derechos de reunión y asociación. En este sentido, se han procurado diversas acciones que aunadas a la presente motivación de modificación a la Ley 599 de 2000, podrán apuntar a evitar la comisión de cualquier tipo de conducta punible que atenten contra los derechos y libertades de los ciudadanos sindicalizados en cualquier parte del territorio nacional.”[6] (Subrayas no hacen parte del texto original)

El informe ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes explicó así las razones para aprobar el proyecto:

“La iniciativa pretende dar cumplimiento a las recomendaciones que diferentes instancias internacionales les han efectuado a las autoridades del Estado colombiano para la protección de la actividad sindical. Evidentemente el endurecimiento de las penas no va a producir por sí misma la reducción del riesgo a que se ven expuestos los activistas de las causas de los trabajadores, pero da una señal en el sentido de la adopción de instrumentos normativos para castigar con severidad estas trasgresiones, que en últimas atentan contra garantías fundamentales que la Constitución declara como parte del ideario de la sociedad.”[7] (Subrayas no hacen parte del texto original)

Durante la discusión en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes uno de los ponentes expuso el sentido del proyecto:

“(…) Gracias señor Presidente. Esto es muy sencillo, yo no quiero complicar las cosas y al maestro Piedrahíta; en este momento las conductas descritas como agravantes hacen alusión al dirigente sindical; cuando se habla de dirigente sindical pues se entiende que es el Presidente; aquí le hacemos erga omnes, por el hecho de ser sindicalista. Entonces se

agrava la pena o se aumenta el término de prescripción; esta es una sugerencia del Ministerio de Justicia; yo conversé con el señor Viceministro y entiendo las convenciones internacionales escinden el problema; por qué agravar una pena o prolongar una prescripción, porque el occiso es dirigente sindical y no hacer lo mismo cuando él se siente sindicalista.

Entonces usted mira en la comparación de tipos, son todos sindicalistas; que si hay ultimátum por un solo hecho, la conducta se agrava. Esa es la explicación, es decir de fondo no hay nada, simplemente que el sujeto pasivo ya no requiere la condición de dirigente, basta que sea simplemente el sindicalista; eso es doctor Piedrahíta y ustedes verán que el proyecto es sencillo, corto y en la exposición se aclara esto, no sé si hace eficiente o alguien quiera otra aclaración, pero yo la encuentro aceptada. Lo que agrava la conducta es el sujeto pasivo, entonces si el dirigente sindical y si es sindicalista raso o no, aquí es para todos, está claro, alguna otra observación o si no les rogaría que le diéramos curso a esto que realmente es un clamor internacional lo que hay en esta materia en Colombia.”[8] (Subrayas no hacen parte del texto original)

En la sesión plenaria de la Cámara de Representantes varias de las intervenciones insistieron en la importancia del proyecto para la protección del sindicalismo sin que se hiciera referencia específica a que la expresión “legalmente reconocida” tuviera como objetivo condicionar la protección de la organización sindical a su efectiva inscripción ante el Ministerio[9].

Posteriormente, en el informe ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, cuyas motivaciones fueron acogidas también en el informe ponencia que luego se presentaría para el debate en la plenaria de dicha cámara legislativa[10], se explicó lo siguiente:

“La iniciativa pretende enviar un fuerte mensaje a la sociedad en general sobre la imperiosa necesidad de reforzar la punibilidad de las conductas punibles cometidas contra los sindicalistas y, a su vez, está en consonancia con las recomendaciones que diferentes instancias internacionales les han efectuado a las autoridades del Estado colombiano para la protección de la actividad sindical. Así, se envía una señal por parte del Estado colombiano en el sentido de la adopción de instrumentos normativos para castigar con

severidad estas trasgresiones, que en últimas atentan contra garantías fundamentales que la Constitución declara como parte del ideario de la sociedad.”[11] (Subrayas no hacen parte del texto original)

En la aprobación del proyecto de ley en la Comisión Primera del Senado no se suscitó un debate extenso sobre el alcance del proyecto. Intervino únicamente al entonces Ministro del Interior y de Justicia quien señaló que “lo que pretende es agravar la pena cuando los homicidios o los atentados se hacen contra bienes o contra personas del sindicalismo, es una protección especial al sindicalismo y a los trabajadores, básicamente ese es el proyecto.”[12] (Subrayas no hacen parte del texto original).

En el trámite restante del proyecto de ley no se suscitó discusión alguna en relación con el significado de la expresión “legalmente reconocida”. En efecto, la conciliación que se debió surtir no tuvo por objeto ese asunto, sino otras cuestiones relativas al término de prescripción que debía establecerse y a los supuestos bajo los cuales debía operar el agravante del tipo penal de amenazas cuando se tratara de un servidor público.

Así las cosas, es posible concluir que durante el trámite legislativo (i) no se evidenció intención alguna por parte del Gobierno Nacional o de los congresistas de conferirle a la frase “organización sindical legalmente constituida” el sentido que le atribuyen los demandantes. Por el contrario (ii) de la exposición de motivos presentada por el Gobierno, de los informes de ponencia en ambas cámaras legislativas y de varios de los debates que se surtieron, se sigue que el objetivo del proyecto consistía en proteger a todos los sindicalistas y sindicatos sin la diferenciación propuesta por los demandantes. Estos hechos permiten identificar una voluntad legislativa inequívoca que hace posible concluir que los apartes normativos demandados comprenden a todas las organizaciones que, según las reglas vigentes, han nacido como sindicatos en las condiciones establecidas por el artículo 364 de la Carta.

4.1.2.2. No obstante lo anterior, en contra de la interpretación anterior, podría señalarse que la expresión “organización sindical legalmente reconocida” alude a aquellos sindicatos reconocidos por las autoridades administrativas en las condiciones definidas por la ley. Esta interpretación se apoyaría en una interpretación literal del artículo 39 conforme al cual el reconocimiento jurídico de los sindicatos se produce con la simple inscripción del acta de

constitución. De esta manera, el reconocimiento legal sería equivalente al reconocimiento jurídico al que alude al artículo 39 produciéndose, únicamente, a partir de la inscripción del acta ante el Ministerio respectivo.

Esta comprensión podría encontrar apoyo en la sentencia No. 115 de 1991 de la Corte Suprema de Justicia en la que dicho Tribunal examinó algunas acusaciones en contra de varios artículos de la ley 50 de 1990. Una de las disposiciones cuestionadas era el artículo 50 de la ley 50 de 1990, modificatoria el artículo 372 del Código Sustantivo del Trabajo[13] y en cuyo texto se disponía que ningún sindicato podía actuar como tal, ni ejercer las funciones que la ley y sus respectivos estatutos le señalen, ni ejercitar los derechos que le correspondan, mientras no se hallare constituido como tal, registrado ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y sólo durante la vigencia de ésta inscripción.

“No ve la Corte que las disposiciones acusadas en ninguna forma atenten contra el derecho de asociación en su modalidad específica como libertad sindical, pues es propio de la ley y está dentro de sus poderes, por ejemplo, exigir determinado número de afiliados para que puedan formarse ciertas células sindicales (art. 55), exigir para la obtención de personería jurídica el sometimiento de los estatutos a la Constitución, la ley y las buenas costumbres (art. 46-4), condicionar el ejercicio de sus funciones y derechos a un registro oficial que, por lo demás, puede ser ficto o tácito a falta de pronunciamiento expreso dentro de cierto término (art. 50) y, en fin, dar la (sic) gobierno, por encima de la voluntad sindical, facultades para que el conflicto colectivo suscitado se resuelva por un medio diferente a la huelga (art. 63).”

Y más adelante precisó:

“Puede criticarse este artículo de contrariar el 44 ibidem conforme al cual “toda organización sindical de trabajadores por el solo hecho de su fundación, y a partir de la fecha de la asamblea constitutiva, goza de personería jurídica”, dado que aquél subordina el ejercicio de las funciones y de los derechos -que es en lo que consiste fundamentalmente la personería jurídica- de las organizaciones sindicales al registro respectivo, pero no puede decirse que sea inconstitucional, según se explicó ampliamente cuando se analizó el artículo 39 de la Carta. Lo mismo es aplicable al artículo 59 que se refiere al registro de las federaciones y confederaciones.

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

Conforme a lo expuesto por la Corte no resultaba en principio inconstitucional que se limitara la capacidad de actuación de las organizaciones sindicales por el hecho de no haber efectuado el registro. De esta manera, podría advertirse que la expresión “legalmente reconocida” implica que la organización sindical solo lo será cuando dispone de capacidad para actuar. Ello ocurriría, atendiendo lo dispuesto en el artículo 50 de la ley 50 de 1990 desde el momento de efectuar la inscripción ante el Ministerio del trabajo.

4.1.2.3. Aunque en principio resultan posibles ambas interpretaciones, la Corte considera que la segunda de ellas se opone a Constitución. En efecto, la interpretación que del artículo 39 de la Constitución así como del Convenio 87 de la OIT ha hecho la jurisprudencia constitucional con posterioridad a la señalada sentencia 151 de la Corte Suprema de Justicia indica que las organizaciones sindicales son destinatarias de protección y reconocimiento desde el mismo momento de su fundación. En efecto, según la posición consolidada de esta Corporación la protección constitucional de los sindicatos se asegura con el reconocimiento de un derecho a conformarlos sin intervención estatal alguna (art. 39 primera frase CP y artículo 2 del Convenio 87 de la OIT) sin perjuicio de la función de publicidad que se adscribe a la inscripción a la que alude también el artículo 39 de la Carta al señalar que el reconocimiento jurídico de los sindicatos se producirá con la simple inscripción del acta de constitución. Esta conclusión se funda en el examen de las sentencias C-567 de 2000, C-465 de 2008, C- 621 de 2008 y C-695 de 2008.

En la sentencia C-567 de 2000 este Tribunal abordó el cuestionamiento constitucional de los artículos 45, 46, 47 y 50 de la ley 50 de 1990 que habían modificado, respectivamente, los artículos 365, 366, 367 y 367 del Código Sustantivo del Trabajo. En opinión del demandante la regulación adoptada en materia de registro sindical, desconocía varias disposiciones de la Constitución y del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

La Corte, luego de advertir que respecto del artículo 50 de la ley 50 de 1990 existía ya cosa juzgada constitucional, señaló que la lectura de las disposiciones acusadas permitía diferenciar entre el nacimiento del sindicato y la materialización de la inscripción ante el Ministerio correspondiente. Explicó así la Corte esta distinción:

“En primer lugar, los artículos 45, 46 y 47 de la Ley 50 de 1990, no pueden mirarse en forma aislada de las otras disposiciones establecidas en la misma Ley. Lo que hay en el fondo son dos momentos distintos: cuando nace el sindicato y adquiere personería jurídica, por una parte, y el momento de la inscripción ante las autoridades correspondientes, por la otra. Son asuntos distintos, y con consecuencias diferentes.

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.”

Luego de transcribir algunos apartes de la exposición de motivos de la ley 50 de 1990, fundamentó la constitucionalidad de las normas que establecían la inscripción del sindicato:

“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.

Como se dijo anteriormente, al examinar en conjunto la normas de la Ley 50 de 1990, se observa que el artículo 44 establece de forma precisa cuándo adquiere personería jurídica la organización sindical : “por el sólo hecho de su fundación, y a partir de la asamblea constitutiva.”

Nótese que esta disposición cumple los dos primeros presupuestos del artículo 39, inciso primero, de la Constitución, en cuanto al momento en que el sindicato adquiere personería jurídica, ya que éste se constituye por sí y ante sí, y únicamente por parte de los trabajadores, sin intervención del Estado, y con el sólo hecho de su fundación, en la respectiva asamblea constitutiva, de la que naturalmente quedará el acta de constitución.

En conclusión, no infringe el artículo 39 de la Constitución, ni las normas citadas del Convenio 87, el hecho de que en la ley se establezca que la organización sindical recién creada y que ya tiene personería jurídica, cumpla, con posterioridad, con unos requisitos legales para que sea inscrita ante la autoridad correspondiente, para los efectos mencionados de publicidad, seguridad y prueba, de su existencia.

Así queda desvirtuado el cargo general contra los preceptos demandados.

No obstante, a continuación se examinará cada disposición demandada, pues si se observa que en el examen concreto de lo cada una dice, hay alguna limitación a las garantías de asociación sindical, habrá de declararse la respectiva inconstitucionalidad.

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.”(Las subrayas son del texto original)

De esta manera, la Corte precisaba que la inscripción prevista cumplía las funciones de publicidad, seguridad y prueba sin afectar, en modo alguno, el nacimiento del sindicato como persona jurídica cuando se cumplía lo dispuesto en el artículo 364 del Código Sustantivo del Trabajo. La inscripción no impide que el sindicato sea considerado desde antes titular de derechos y obligaciones aunque cumpla una trascendental función de oponibilidad. Tal conclusión permitió entonces advertir que no se violaban ni el artículo 39 de la Constitución ni el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, norma integrada al bloque de constitucionalidad.

Advertida entonces por parte de la Corte la función de publicidad que se anudaba a la inscripción del acta en el Ministerio, tuvo oportunidad de aplicar tal regla de decisión en las sentencias C-465, C- 621 y C-695 de 2008.

En la primera de tales providencias, la Corte se ocupó de establecer la constitucionalidad de la disposición que establece que ninguna modificación de los estatutos sindicales tendrá validez ni comenzará a regir, mientras no se efectuó su depósito por parte de la organización sindical ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art. 370 CST.) y de la norma que señala que cualquier cambio, total o parcial, en la junta directiva de un sindicato no tendrá ningún efecto si no es comunicado previamente al empleador y al inspector del trabajo (art. 371 CST.). Según los demandantes tal disposición desconocía la prohibición de injerencias administrativas en el reconocimiento de los sindicatos.

La Corte advirtió que salvo algunas de sus expresiones, las disposiciones se ajustaban a la Constitución siempre y cuando se entendiera que el depósito ante el Ministerio de Trabajo previsto en el artículo 370 o la comunicación mencionada en el artículo 371 cumplían exclusivamente funciones de publicidad, sin que ello autorizara al Ministerio de la Protección Social para realizar un control previo sobre el contenido de la reforma[14].

Consideró en esa oportunidad que los procedimientos de publicidad establecidos en los artículos demandados no se oponían a la Constitución en tanto no implicaban una forma de control previo ni un condicionamiento de validez de las determinaciones adoptadas sino, únicamente, un mecanismo para asegurar su conocimiento y oponibilidad.

En la sentencia C-621 de 2008 este Tribunal consideró que no violaba la Carta el artículo 361 del Código Sustantivo del Trabajo -modificado a su vez por el artículo 41 de la ley 50 de 1990- en el que se establece la obligación de suscribir un acta de fundación en la que se deja constancia de la reunión inicial y se indican los nombres de los iniciadores, sus documentos de identificación, la actividad que ejercen y que los vincule así como el nombre y objeto de la asociación. Señaló:

“No encuentra la Corte que el mandato sub examine vulnere la garantía constitucional de la libertad sindical, puesto que la exigencia del acta de fundación del sindicato no representa una autorización previa ni constituye un obstáculo para la creación de una organización sindical, sino que persigue establecer una simple formalidad encaminada a asegurar el

normal funcionamiento del sindicato.

En efecto, la suscripción del acta de fundación del sindicato es una actuación de índole administrativa que describe hechos o circunstancias que se presentan en el momento en que los trabajadores, haciendo uso del derecho positivo de la libertad sindical, deciden autónoma y libremente erigir una organización para la defensa de sus intereses.

Dicho documento es de significativa importancia, ya que sirve de fundamento para la toma de decisiones al interior de la organización, principalmente para efectos de la inscripción en el registro sindical que lleva el Ministerio de la Protección Social que, según ha señalado esta Corte (...), solamente cumple la función de publicidad, pues de acuerdo con lo establecido en el artículo 39 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 364 del C. S. T. (...), toda organización de trabajadores, por el solo hecho de su fundación y a partir de la fecha de la asamblea constitutiva, goza de personería jurídica.” (Subrayas no hacen parte del texto)

Posteriormente, en la sentencia C-695 de 2008 la Corte se pronunció sobre una nueva demanda en contra del artículo 372 del Código Sustantivo del Trabajo. Dispuso esta Corporación que, a diferencia de lo que ocurrió al momento de adoptar la sentencia C-567 de 2000, no existía cosa juzgada constitucional derivada de la sentencia 115 de 1991, puesto que la disposición originalmente evaluada, había sido modificada por el artículo 6 de la ley 584 de 2000.

Precisado lo anterior, la Corte tuvo que establecer si la norma que supeditaba la actuación del sindicato -así como el ejercicio de sus derechos y funciones- a la previa inscripción en el Ministerio de Trabajo, desconocía o no la Constitución y el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo. Con fundamento en las disposiciones constitucionales que prevén la libertad de asociación sindical y que prohíben la exigencia de un reconocimiento previo para la protección de las organizaciones sindicales, esta Corporación advirtió que la inscripción cumplía únicamente funciones de publicidad. Conforme a ello, el deber de llevar a cabo la inscripción no impide el nacimiento del sindicato. Dijo entonces:

“De acuerdo con estas disposiciones, es claro que jurídicamente los sindicatos existen en forma válida en virtud de su constitución, sin intervención o autorización previa por parte del Estado, mediante una declaración de voluntad colectiva, emitida en ejercicio de la

autonomía de la voluntad privada, declaración que por exigencia constitucional debe constar en un acta que debe inscribirse en el registro correspondiente.

Ello implica que dicha declaración de voluntad colectiva produce sus efectos jurídicos entre las partes de la misma, o sea, entre los fundadores del sindicato, a partir del momento de su emisión, como ocurre en general en el campo jurídico con las declaraciones de voluntad, en particular en materia de contratos.

En cambio, en relación con los terceros, la declaración de voluntad de constitución del sindicato sólo produce efectos jurídicos, esto es, sólo les es oponible a partir de la comunicación de la misma a ellos, en forma particular o en forma general, esto último mediante publicación.

Este es el efecto propio del principio de publicidad, que tiene predominantemente un fundamento racional, en cuanto en forma general los actos jurídicos sólo producen efectos a partir de su conocimiento, real o presunto, por parte de sus destinatarios, como ocurre por ejemplo con las leyes y los actos administrativos, con los actos procesales según los diversos códigos de procedimiento y con los actos de los particulares en el ámbito contractual.” (Subrayas no hacen parte del texto original)

En ese marco, la Corte precisó con autoridad el significado del artículo 39 de la Constitución al señalar:

“En este orden de ideas, la expresión “su reconocimiento jurídico [del sindicato] se producirá con la simple inscripción del acta de constitución”, contenida en el Art. 39 de la Constitución, debe interpretarse en armonía con el principio de publicidad, en el sentido de que dicho reconocimiento no consiste en el otorgamiento de personería jurídica al sindicato, ni tampoco en un acto declarativo de su existencia válida, por parte del Estado, sino en la oponibilidad o producción de los efectos jurídicos de dicha constitución respecto del Estado, como tercero que es, comprendidas todas sus entidades, frente a los partícipes en la declaración de voluntad colectiva de constitución, o sea, frente a los fundadores del sindicato, y en relación con todos los demás terceros, entre ellos en primer lugar el empleador, a partir de la mencionada inscripción.”

Con fundamento en esa interpretación y atendiendo la posibilidad de que el artículo

demandado fuere entendido en el sentido de que la inscripción constituye un requisito de validez o existencia del sindicato, lo que sería contrario al artículo 39 y al artículo 2 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, la Corte dispuso declarar exequible el artículo 372 del Código Sustantivo del Trabajo en el entendido de que la citada inscripción cumple exclusivamente funciones de publicidad, sin que ello autorice al ministerio mencionado para realizar un control previo sobre el contenido del acta de constitución.

4.1.3. De la síntesis precedente se puede concluir que las organizaciones sindicales surgen a la vida jurídica y son objeto de amparo desde el momento de su fundación. Conforme a ello, resulta contraria a la Constitución la interpretación de la locución “legalmente reconocida” de manera tal que excluya de la protección penal, que se sigue de las normas penales en que ella se emplea, a los miembros de sindicatos no inscritos en el registro al que alude el artículo 365 del Código Sustantivo del Trabajo. Ello es así en tanto la jurisprudencia constitucional indica que la protección de la organización sindical se produce desde el momento en que nace a la vida jurídica, lo que ocurre desde que su constitución se produce en los términos que establece el artículo 364 del Código Sustantivo del Trabajo.

4.2. La expresión “legalmente reconocida” desconoce el principio de taxatividad penal debido a su indeterminación.

4.2.1. Tal y como ha quedado señalado la expresión acusada no es unívoca y suscita diferentes debates interpretativos. Esta indeterminación plantea problemas desde la perspectiva del principio de legalidad. En efecto, el principio de estricta legalidad o principio de taxatividad en materia penal, ampliamente reconocido por la jurisprudencia de esta Corporación, impone una obligación al legislador consistente en establecer de manera precisa e inequívoca aquellos comportamientos penalmente relevantes[15] y, en esa medida, una prohibición de adoptar tipos penales ambiguos o indeterminados. En esa dirección, la sentencia C-559 de 1999 señaló:

“La prohibición de la retroactividad y la reserva legal no son sin embargo suficientes, pues si la ley penal puede ser aplicada por los jueces a conductas que no se encuentran claramente definidas en la ley previa, entonces tampoco se protege la libertad jurídica de los ciudadanos, ni se controla la arbitrariedad de los funcionarios estatales, ni se asegura la

igualdad de las personas ante la ley, ya que la determinación concreta de cuáles son los hechos punibles recae finalmente, ex post facto, en los jueces, quienes pueden además interpretar de manera muy diversa leyes que no son inequívocas. Por eso, la doctrina y la jurisprudencia, nacional e internacionales, han entendido que en materia penal, el principio de legalidad en sentido lato o reserva legal, esto es, que la ley debe definir previamente los hechos punibles, no es suficiente y debe ser complementado por un principio de legalidad en sentido estricto, también denominado como el principio de tipicidad o taxatividad (...), según el cual, las conductas punibles deben ser no sólo previamente sino taxativa e inequívocamente definidas por la ley, de suerte, que la labor del juez penal se limite a verificar si una conducta concreta se adecua a la descripción abstracta realizada por la ley. Según esa concepción, que esta Corte prohija, sólo de esa manera, el principio de legalidad cumple verdaderamente su función garantista y democrática, pues sólo así protege la libertad de las personas y asegura la igualdad ante el poder punitivo estatal. En efecto, únicamente si las descripciones penales son taxativas, pueden las personas conocer con exactitud cuáles son los comportamientos prohibidos y la labor de los jueces, en el proceso de adecuación típica, se limita a determinar si, conforme a los hechos probados en el proceso, el acusado cometió o no el hecho punible que se le imputa.” (Subrayas no hacen parte del texto original)

La prohibición de ambigüedad o indeterminación vincula al legislador al momento de expedir normas penales y, en esa medida, aquellas disposiciones que por su falta de claridad pueden poner en riesgo el carácter inequívoco que deben tener las normas penales deben ser excluidas del ordenamiento jurídico.

4.2.2. Así las cosas, considerando que la ambigüedad de la expresión “legalmente reconocida” no solo desconoce el principio de taxatividad sino que, adicionalmente, pone en riesgo el derecho de asociación sindical al hacer posible interpretaciones contrarias al deber de proteger a los miembros de las organizaciones sindicales desde el momento en que estas se han constituido, la Corte declarará inexecutable las expresiones demandadas en esa oportunidad.

5. Razón de la decisión.

5.1. Síntesis del caso.

La Corte consideró que la expresión “legalmente reconocida” incluida en el título y en el artículo 3 de la ley 1309 de 2009 así como en los artículos 1, 2, 3 y 4 de la ley 1426 de 2010, si desconoce las disposiciones directamente constitucionales o aquellas integradas al bloque de constitucionalidad que protegen el derecho de asociación sindical y el derecho a la igualdad de las organizaciones sindicales.

5.2. Fundamento de la decisión.

5.2.1. La Corte es competente, con fundamento en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los títulos de una ley. Dicha competencia se funda, de una parte, en que el título se integra a la ley y, de otra, en que el título a pesar de no constituir una proposición normativa propiamente dicha se erige en un criterio para la interpretación de la ley. Adicionalmente, ese control se impone dado que el título debe satisfacer ciertos requerimientos básicos relativos, por ejemplo, a que no sustituya la numeración de la ley o a que guarde correspondencia con el contenido normativo.

5.2.2. La afectación del derecho de asociación sindical y del derecho a la igualdad podría ocurrir si los artículos parcialmente acusados excluyeran de la protección penal especial a los sindicatos constituidos conforme a lo dispuesto en el artículo 364 del Código Sustantivo del Trabajo pero que no han adelantado o concluido su inscripción en el registro del Ministerio de Trabajo.

Así las cosas, considerando que la expresión “legalmente reconocida” resulta ambigua –lo que afecta el principio de taxatividad en materia penal- y puede dar lugar a interpretaciones de diferente tipo, algunas contrarias al derecho de asociación sindical, se impone declarar su inexequibilidad.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE, por los cargos analizados, la expresión “legalmente reconocida”

incluida en el título y en el artículo 3 de la ley 1309 de 2009 y en los artículos 1, 2, 3 y 4 de la ley 1426 de 2010.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Sentencia C-152 de 2003

[2] Tales límites fueron reiterados, recientemente, en la sentencia C-393 de 2011.

[3] Sentencia T-938 de 2011

[4] La sentencia T-873 de 2004 allí citada indicó: “Así pues, si la organización sindical nace a la vida jurídica desde el momento de su constitución, y si el fuero sindical es una garantía que se reconoce en beneficio del sindicato mismo para asegurar su existencia, entonces debe operar también en cabeza del trabajador desde el mismo momento en que se funda el sindicato.”

[5] Este sistema se opone a otros sistemas para el nacimiento de la persona jurídica como el que establecen (i) la ley 1258 de 2008 para la sociedad por acciones simplificadas en cuyo artículo 2 se prevé que una vez inscrita en el Registro Mercantil, formará una persona jurídica distinta de sus accionistas o (ii) la ley 222 de 1995 que al referirse a las denominadas empresas unipersonales dispone en el artículo 71 que ella, una vez inscrita en el registro mercantil, forma una persona jurídica.

[6] Gaceta del Congreso No. 265 de 2008.

[7] Gaceta del Congreso No. 325 de 2008.

[8] Intervención del Representante a la Cámara Germán Navas Talero, en la sesión de fecha 19 de junio de 2008 incorporada en el Acta No. 42 de 2008. Gaceta del Congreso 419 de 2008.

[9] Así se infiere de las discusiones que constan en el Acta 153 de la sesión plenaria de fecha 25 de noviembre de 2008. Gaceta del Congreso 15 de 2009.

[10] Gaceta del Congreso 489 de 2009.

[11] Gaceta del Congreso 351 de 2009.

[12] Intervención del Ministro de Justicia Fabio Valencia Cossio, en la sesión de fecha 3 de junio de 2009. Gaceta del Congreso 660 de 2009.

[13] El artículo 372 original establecía lo siguiente: “Ningún sindicato puede actuar como tal, ni ejercer las funciones que la ley y sus respectivos estatutos le señalen, ni ejercitar los derechos que le corresponda, mientras no tenga el reconocimiento de su personería jurídica y sólo durante la vigencia de este reconocimiento.”

[14] Precizó el condicionamiento del artículo 371 indicando, adicionalmente, que el fuero sindical opera inmediatamente después de la primera comunicación.

[15] En esa dirección se encuentran, entre otras, las sentencias C-200 de 2002, C-205 de 2003, C-101 de 2004, C-820 de 2005 y C-1260 de 2005.