

Sentencia C-618/08

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de especificidad. Pertinencia y suficiencia en las razones de inconstitucionalidad

Referencia: expedientes D-7012, D-7015 y D-7018 (acumulados).

Demanda de inconstitucionalidad, actores: Natalia Patiño Narváez, Caterine Gómez Cardona y Pilar Hernández Rivera.

Norma demandada: artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 42 de la Ley 50 de 1990.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil ocho (2008).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, de los requisitos y procedimientos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, y cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Demanda de inconstitucionalidad.

Las ciudadanas Natalia Patiño Narváez, Caterine Gómez Cardona y Pilar Hernández Rivera, en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, de forma independiente, demandaron la inexequibilidad del artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 42 de la Ley 50 de 1990.

La Sala de la Corte Constitucional decidió la acumulación de los expedientes D-7015 y D-7018 a la demanda D-7012, para tramitarlos y resolverlos conjuntamente (sesión de 31 de octubre de 2007). El Magistrado Sustanciador decidió admitir las tres demandas acumuladas (Auto de 22 de noviembre de 2007).

2. Norma demandada.

El texto de la norma demandada es el siguiente (Diario Oficial No. 39.618, del 1 de enero de 1991):

“LEY 50 DE 1990”

(diciembre 28)

“Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras Disposiciones”

ARTICULO 42. El artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así:

1. La denominación del sindicato y su domicilio.
 2. Su objeto.
 3. Condiciones y restricciones de admisión.
 4. Obligaciones y derechos de los asociados.
 5. Número, denominación, período y funciones de los miembros de la directiva central y de las seccionales en su caso; modo de integrarlas o elegir las, reglamento de sus reuniones y causales y procedimiento de remoción.
 6. Organización de las comisiones reglamentarias y accidentales.
 7. Cuantía y periodicidad de las cuotas ordinarias su forma de pago.
 8. Procedimiento para decretar y cobrar cuotas extraordinarias.
 9. Sanciones disciplinarias y motivos y procedimiento de expulsión, con audiencia, en todo caso, de los inculcados.
 10. Épocas de celebración de asambleas generales ordinarias y de asambleas de delegatarios, en su caso; reglamento de las sesiones, quórum, debates y votaciones.
 11. Reglas para la administración de los bienes y fondos sindicales; para la expedición y ejecución de los presupuestos y presentación de balancea y expedición de finiquitas.
 12. Normas para la liquidación del sindicato.
3. Fundamentos de las demandas.

Las tres accionantes solicitan la inexecutable del artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 42 de la ley 50 de 1990 por vulnerar los artículos 1, 2, 25, 34, 38, 39, 48, 53, 55, 56, 64 y 93 de la Constitución Política y el Convenio 87 de la OIT. Las actoras sustentan sus demandas en varios cargos que serán señalados a continuación, indicando el proceso en el que fueron alegados.

3.1. Vulneración de los artículos 1, 2, 25, 34, 38, 39, 48, 53, 55, 56, 64 y 93 de la Constitución Política.

Las demandantes dentro de los procesos D-7012 y D-7015 señalan que la norma acusada vulnera principios valores y derechos protegidos por las normas superiores citadas y, como fundamento de la violación, manifiestan que:

“Se quebranta por la norma acusada, los artículos anteriormente enumerados del Ordenamiento Fundamental, por cuanto en dichas disposiciones constitucionales se consagran los valores, principios, fines y derechos constitucionales, en que se funda nuestro

Estado Social de Derecho, reconociendo al trabajo como un valor esencial y un derecho fundamental que merece la especial protección de aquél. Por ello, el Estado siempre debe ir en proceso de mejorar las condiciones de los trabajadores garantizándoles por diferentes medio el goce de sus derechos.

Pero no es simplemente que el Estado consiga los medios y no los ponga a funcionar, porque de esa manera no estaría cumpliendo totalmente su función, como un Estado Social de Derecho.(D-7012)

En Colombia el derecho al trabajo constituye un punto esencial en el Estado Social y Democrático de Derecho, esto lo vemos en múltiples normas de la Constitución Nacional, como los artículos, 1, 2, 25, 39, 48, 53, 34, 55, 56, 64 entre otros, es un derecho en cabeza de todas las personas basado en la solidaridad social. El Estado por lo tanto tiene la obligación de protegerlo y fomentarlo y con la disposición acusada no se logra este propósito, lo que debería hacer el legislador es consagrar un sistema normativo que en realidad propenda a un desarrollo laboral que garantice unos principios mínimos fundamentales que logren una verdadera libertad sindical, y que al contrario no siga como lo hace ahora limitando y menoscabando los derechos y libertades de los trabajadores. De igual forma este artículo 53 constitucional establece que los convenios internacionales debidamente ratificados por Colombia, hacen parte de la legislación interna de este país entonces pueden llegar a verse afectados si continua vigente el artículo objeto de esta demanda.(D-7015)

3.2. Violación del Convenio Nº 87 de la OIT.

Las demandantes en los tres procesos (D-7012, D-7015 y D-7018) cuestionan la constitucionalidad del texto demandado, por cuanto, a su juicio, este contraría normas que forman parte del Bloque de Constitucionalidad en tanto: el artículo 3 del Convenio 87, aprobado por la Ley 26 de 1976 es muy claro en decir que las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen derecho a redactar sus estatutos sin que haya una injerencia de las Autoridades Públicas, que limite este derecho o entorpezca su ejercicio legal, por lo cual no le está dado al legislador fijar los requisitos mínimos que deben contener los estatutos de una organización sindical, y la expedición del artículo 362 atacado es una muestra de la intervención que el Convenio prohíbe.

4. Intervenciones

4.1. Intervención del Ministerio de Protección Social

4.1.1. La apoderada del Ministerio de Protección Social intervino en el presente proceso solicitando se declare exequible la norma acusada. Comenzó por reafirmar que a partir de la Constitución de 1991, el Estado debe garantizar los derechos de asociación sindical, libertad sindical y negociación colectiva, tal como lo dispone el artículo 39 de la Constitución Política de cuyo texto se colige que los derechos allí consagrados se pueden ejercer dentro del ámbito que otorgan la ley y los principios democráticos.

4.1.2. Agregó que es errada la interpretación de las actoras cuando estiman que la injerencia

del Estado es negativa y que interviene en los estatutos del sindicato, olvidando que tales estatutos deben estar sometidos al principio de legalidad, esto es, a las normas consagradas en el Código Sustantivo del Trabajo y a los pilares de la Constitución, que consagra que este derecho positivo de los sindicatos deberá ser ejercido conforme a la ley,

4.1.3. De otra parte y dada la referencia en las normas violadas del Convenio 87 de la OIT, señala que éste, en el Artículo 8, establece el deber de los trabajadores, empleadores y sus organizaciones de respetar la legalidad.

4.2. Intervención de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia -CUT-.

4.2.1. Carlos Rodríguez Díaz, obrando como Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT manifiesta que los requisitos mínimos establecidos en el artículo 362 no son excesivos y solo estarían garantizando el ejercicio de principios democráticos al interior de los sindicatos, y que la exigencia de los mismos como condiciones formales de validez de los estatutos no constituye violación a la libertad sindical, pero lo que si sería un exceso es someterlos a la aprobación previa de las autoridades administrativas para entrar en vigor.

4.2.2. Como fundamento de su aserto expone que la libertad que se previó en el artículo 3 del Convenio N° 87 de la OIT no se infringe solo por el establecimiento de unos requisitos mínimos, siempre y cuando no se refieran a aspectos que sean propios de la autonomía de la organización y tengan como objetivo lo establecido en dicho Convenio.

4.2.3. Refuerza su postura con las decisiones sobre libertad sindical, negociación colectiva y relaciones laborales contenidas en la Recopilación para el año 2006 donde se precisa que:

“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 deberían limitarse a establecer un marco general, dejando a las organizaciones la mayor autonomía posible para regir su funcionamiento y administración.

“Las restricciones a este principio deberían tener como únicos objetivos garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados...

“Para que las organizaciones tengan derecho a elaborar sus propios estatutos y reglamentos con libertad absoluta, la legislación nacional debería limitarse tan sólo a sentar las condiciones formales que deberán respetar los estatutos, los cuales, junto con los reglamentos correspondientes, no necesitarán la aprobación previa de las autoridades públicas para entrar en vigor.”

4.3. Intervención de la Escuela Nacional Sindical.

El interviniente José Luciano Sanín Vásquez a nombre de la Escuela Nacional Sindical apoya la solicitud de inexecutable de la norma acusada.

4.3.1. Para el interviniente “la libertad sindical es un derecho que debe clasificarse como de libertad, bajo el principio de permitir y no prohibir, es decir, la regulación del sindicalismo, la negociación colectiva, la huelga, la asociación y participación de trabajadores debe regularse en el entendido, todo lo que no esta expresamente prohibido, esta permitido”.

A su juicio, el Estado garantiza con la libertad sindical del convenio 87: “i) Los derechos de empleadores y trabajadores a constituir organizaciones y afiliarse a las mismas; ii) Derecho a que estas organizaciones se constituyan sin autorización previa; (iii) El derecho de los trabajadores y empleadores construyan las organizaciones que estimen convenientes (iv) El Derecho de las organizaciones a redactar sus estatutos y reglamentos; (v) El Derecho de las organizaciones a elegir libremente a sus representantes; (vi) Derecho de las organizaciones de organizar su administración; (vi) Derecho de organizar libremente sus actividades y de formular su programa de acción; (viii) Derecho de libertad de huelga; (ix) Derecho de disolución y suspensión de las organizaciones; (x) Derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores a constituir federaciones y confederaciones y de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores; (xi) Protección contra la discriminación antisindical; (xii) Protección contra los actos de injerencia; (xiii) Negociación colectiva; (xiv) Consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, es decir tripartismo; (xv) Participación de los organismos de empleadores y trabajadores en los diferentes y procedimientos”.

4.3.2. Señala sin embargo, que la existencia de esos derechos no implica la aplicación absoluta de los mismos, y así lo ha aceptado la OIT, sin que de ello se derive que el alcance de la libertad de configuración del legislador en el caso de la libertad sindical sea absoluta, como lo establece el artículo 8 del Protocolo de San Salvador, Ley 319/96, en virtud del cual las limitaciones a la libertad sindical deben ser: i) propias de una sociedad democrática; ii) necesarias para salvaguardar el orden público, proteger la salud o moral pública, así como los derechos y libertades de los demás; iii) interpretadas de conformidad con los tratados internacionales sobre los derechos humanos ratificados por Colombia.

Desde esta perspectiva el interviniente considera que “en principio los requisitos que exige el artículo 362 del CST no atentan contra la libertad sindical, sin embargo y como veremos mas adelante, la aplicación de esta norma por parte del Ministerio de la Protección Social, viene constituyendo una grave violación a la libertad sindical”.

4.3.3. Si bien estima con base en lo anterior que en principio el artículo 362 no impone ningún modelo o formato de elaboración en los estatutos de los sindicatos, estima que esta disposición debe ser estudiada dentro de la interpretación que al día de hoy esta realizando el Ministerio de la Protección Social, en virtud de la cual la exigencia de mínimos formales, se ha tornado en una injerencia indebida y arbitraria por parte de las autoridades para negar la inscripción de los estatutos o incluso de las mismas organizaciones sindicales.

Por lo anterior solicita a la Corte la modulación del fallo, “para evitar que en la práctica se violen los Derechos de la libertad sindical y la libertad de redactar sus propios estatutos. Toda vez que la inscripción de estatutos no puede ser impugnada ni denegada por parte de la autoridad administrativa, por el contrario la obligación debe ser sólo la de inscribir, y las contrariedades a que dieran lugar los estatutos deben ser llevadas a los jueces laborales, los

cuales fungen como imparciales”, para lo cual solicita a esta Corporación que pida al Ministerio Protección Social un informe sobre registros sindicales negados con fundamento en el artículo 362 del CST.

5. Concepto del Procurador General de la Nación.

5.1. El Procurador General de la Nación, en concepto número 4464 recibido en febrero 5 de 2008, solicita a la Corte Constitucional dictar sentencia inhibitoria por ineptitud de la demanda o, en su defecto, declarar la exequibilidad de la disposición acusada.

5.2. Estima la vista fiscal que, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados en la demanda no responden a los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que se derivan de la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, porque las demandantes se limitan a argumentar lo que a su juicio resulta inconveniente, insuficiente o contradictorio de la norma, con argumentos que no revisten un carácter constitucional, lo que conduce a que la Corte Constitucional se declare inhibida para pronunciarse de fondo.

5.3. No obstante, en el evento que la Corte decidiera pronunciarse de fondo, la Procuraduría General de la Nación estima que se debe declarar la exequibilidad del artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 42 de la Ley 50 de 1990 por las siguientes razones: i) según el inciso segundo del artículo 93 de la Carta “le corresponde al intérprete, sea éste el juez u otro operador jurídico a la hora de interpretar un derecho constitucional, tener en cuenta los tratados internacionales que regulen ese derecho para su correcta aplicación”; ii) la afirmación del artículo 53 sobre la integración a la legislación interna de los Convenios de la OIT, debe entenderse como un mandato expreso que hace el Constituyente para que el operador jurídico, tenga en cuenta que ratificado un instrumento de esa naturaleza, entra a regir inmediatamente y no requiere de desarrollo por parte del legislador cuando lo normado en él así lo permita.; iii) sólo hacen parte del bloque de constitucionalidad aquellos convenios que la Corte, después de examinarlos de manera específica, determine que pertenecen al mismo, en atención a las materias que tratan¹; iv) la jurisprudencia constitucional ha considerado incorporado al bloque de constitucionalidad el Convenio 87 de la O.I.T.²; v) ningún derecho es absoluto, pues está sujeto a limitaciones que emergen de la misma Constitución, sin olvidar que todo derecho tiene correlativos deberes, tal como se desprende de los artículos 2º y 95 de la Constitución Política; vi) el inciso primero del artículo 39 de la Carta plantea dos asuntos distintos con diferentes consecuencias, relativo uno al momento en que nace el sindicato y adquiere personería jurídica, y el otro, al momento de la inscripción ante las autoridades competentes; vii) la propia Constitución establece como limitación en el citado artículo que “la estructura interna de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos”, lo cual armoniza con lo dispuesto en el Convenio 87, artículo 8º, que impone a las organizaciones sindicales para el ejercicio de sus derechos el respeto a la legalidad.

5.4. Conforme a las consideraciones expuestas, la Vista Fiscal concluye que “los contenidos mínimos de los estatutos que se señalan en el artículo 362 del Código Sustantivo del trabajo, se avienen al ordenamiento Superior y en manera alguna desconocen el núcleo esencial del

derecho de asociación sindical, como tampoco el Convenio 87 de la OIT, y por el contrario le permiten cumplir al Estado las obligaciones que al mismo le han sido señaladas ajustándose a los principios democráticos consagrados en el preámbulo y el artículo 1° de Carta Política que define al Estado Colombiano como social de derecho, en el cual son principios esenciales una organización ‘democrática, participativa y pluralista, fundada en la dignidad humana’.”

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir la presente demanda, según lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 270 de 1996 y el Decreto 2067 de 1991.

2. Materia sujeta a examen.

Corresponde a la Corte decidir si la permanencia en el ordenamiento jurídico del artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 42 de la ley 50 de 1990 vulnera los artículos 1, 2, 25, 34, 38, 39, 48, 53, 55, 56, 64 y 93 de la Constitución Política y el Convenio 87 de la OIT, por transgredir la preceptiva que protege la libertad de asociación y en especial la libertad sindical.

3. La acción pública de inconstitucionalidad y los requisitos de la demanda.

3.1. La acción pública de inconstitucionalidad, en cuanto derecho subjetivo, faculta a los ciudadanos para demandar un pronunciamiento de la autoridad jurisdiccional competente, respecto de una posible vulneración de la Constitución Política por una norma legal que le pueda ser contraria. Tal expresión de poder ciudadano es consecuencia lógica del principio de soberanía popular, y un desarrollo normativo de los derechos constitucionales fundamentales de acceso a la justicia y de participación ciudadana en defensa de la Constitución Política.

3.2. Los requisitos que el sistema jurídico fija para el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad son condiciones propiciatorias del debido ejercicio de la función jurisdiccional de control constitucional, y en modo alguno obstáculos de acceso a la decisión judicial o barreras de participación ciudadana. Significan una carga mínima que recae sobre el ciudadano, que riñe con la exigencia de contenidos doctos, disquisiciones eruditas o complejidades técnico-jurídicas en las demandas de inconstitucionalidad, o de rituales y formalismos que contravengan el principio de prevalencia del derecho sustancial.

Es así que las exigencias procesales mínimas a las que hacen alusión el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, resultan ser una garantía para la efectividad y conducencia del debate sobre la cuestión de constitucionalidad. Supone para el actor desplegar una carga básica de argumentación que le permita a la Corte pronunciarse sobre la materia y se realice así “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”³.

3.3. La activación de la jurisdicción constitucional por obra de la iniciativa ciudadana debe

partir de un mínimo de suficiencia en la demanda para justificar su movilización y para propiciar un pronunciamiento que ilustre el alcance de las normas constitucionales. El aparato jurisdiccional del Estado ha de ponerse en movimiento para llegar a una decisión de fondo cuando una demanda ciudadana pueda conducir a hacer realmente efectivo el control ciudadano de constitucionalidad. En el ejercicio de los derechos políticos y del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (Constitución Política, arts. 40 y 229), las personas pueden interponer acciones de inconstitucionalidad como mecanismo de control judicial de las instancias creadoras del derecho, en este caso, del Legislador (Constitución Política, arts. 241.4). Tal facultad implica la responsabilidad de ejercer ese atributo en modo de posibilitar un debate constitucional conducente, dentro de un contexto democrático y participativo. Y estas condiciones no pueden entenderse como una limitación indebida de los derechos políticos del ciudadano, sino por el contrario, como un medio para informar adecuadamente al juez constitucional de forma tal que pueda proferir eficazmente un pronunciamiento de fondo.

3.4. Con todo, se recuerda que la apreciación del cumplimiento de los requerimientos a los que se ha hecho referencia debe hacerse por esta Corporación, de acuerdo al principio *pro actione*, a fin de no desconocer la eficacia de la democracia participativa en nuestro ordenamiento. Por ende, esta Corporación no puede convertir el rigor con que examina la demanda, en un método de apreciación tan estricto, que haga nugatorio el derecho político. Es por esto que la jurisprudencia constitucional ha afirmado que:

“[L]a apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio *pro actione* de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda, habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.⁴”.

4. Requisitos sustanciales de las demandas de inconstitucionalidad.

4.1. Las demandas ciudadanas, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, deben sujetarse a las exigencias establecidas en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Allí se fijan como requisitos mínimos y razonables⁵ para su presentación: (i) la indicación de los preceptos legales acusados, (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas, (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando fuere del caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demandada. La jurisprudencia ha explicado de manera reiterada sus alcances y su importancia en el debate constitucional⁶.

4.2. En relación con la exigencia de que la demanda de inconstitucionalidad contenga “las razones por las cuales dichos textos se estiman violados” -en los términos del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991-, esta Corporación ha señalado que no es suficiente la impugnación de una norma por ser contraria a la Constitución, alegando una vulneración indeterminada de la Carta, sino que es necesaria una acusación que esté acompañada de argumentos

explicativos que justifiquen tal señalamiento. La formulación vaga de los motivos de inconstitucionalidad de una norma conduce a la ineptitud de la demanda, pues la falta de concreción del cargo impide que se trabee un debate propio del juicio de constitucionalidad que permita cotejar la norma acusada con el Estatuto Superior. En suma, corresponde al ciudadano formular un cargo concreto de naturaleza constitucional, contra la disposición acusada.

4.3. En desarrollo de lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha concluido que los cargos que formule un demandante contra una disposición jurídica, deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes⁷. De hecho, previo a un pronunciamiento de fondo sobre una demanda, la Corte debe verificar si el actor ha formulado materialmente un cargo, esto es, acusaciones concretas de inexecutableidad susceptibles de ser analizadas y evaluadas en el ejercicio del control de constitucionalidad, pues de no ser así la demanda resultaría inepta y conduciría a una decisión inhibitoria.

Las sentencias C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-1256 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), entre otras muchas, puntualizan lo que ha entenderse por razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes⁸ en los términos previamente descritos:

(i) Claras, cuando son comprensibles y siguen un hilo conductor argumental, que permite al lector entender el contenido de la demanda y las justificaciones que esgrime el ciudadano en contra de la norma que acusa.

(ii) Ciertas, si recaen indudablemente sobre una proposición jurídica real y existente; es decir, se refieren verdaderamente al contenido de la disposición acusada, y no hacen alusión a otras normas vigentes que no son objeto de la demanda o a otras normas simplemente deducidas por el actor.

(iii) Específicas, es decir, que reflejan de forma concreta la manera como la disposición acusada vulnera la Carta, a fin de evidenciar la oposición objetiva que se alega entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución. En ese orden de ideas, los argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”⁹ que no se relacionan de manera concreta con las disposiciones que se acusan, resultan inadmisibles, porque impiden la confrontación propia del juicio de constitucionalidad. Además, la especificidad de los motivos de la violación exige “la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto”¹⁰, en contra de una norma demandada.

(iv) Pertinentes, lo que supone que las razones que se formulan en contra de una norma acusada, deben ser de naturaleza constitucional, esto es, fundadas en la apreciación y comparación del contenido de la norma Superior con el precepto demandado, y no en argumentos simplemente legales, doctrinarios, subjetivos o fundados en consideraciones de conveniencia que son ajenas a un debate constitucional. Y finalmente,

(v) Suficientes, es decir, aquellas razones que incluyen todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche y que despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

4.4. Es evidente que las exigencias descritas no imponen al actor una exposición excesivamente ilustrada sobre las razones de su oposición a la norma acusada, sino la argumentación lógica que permita entender el sentido de la inconformidad y adelantar el cotejo entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución. Un exceso de rigor en la definición de los requisitos exigibles para la presentación de una demanda podría llegar a comprometer el acceso a la administración de justicia y la participación ciudadana en la defensa del orden constitucional.

4.5. En sentido opuesto, una laxitud de criterio en el examen de los requisitos sustanciales de las demandas de inconstitucionalidad podría llevar a la Corte a emitir pronunciamientos de fondo que rayarían en la oficiosidad. En efecto, el control constitucional confiado por la Carta Política a la Corte Constitucional, en cuanto función jurisdiccional, se activa con el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad o con el mandato constitucional que ordena la revisión automática de un texto normativo -que no corresponde al caso presente-. Al emitir un fallo de fondo como respuesta a una demanda sustancialmente inepta, el tribunal constitucional estaría ejerciendo control constitucional de oficio sobre una ley ordinaria para cuyo examen es necesaria la mediación de una demanda, contrariando con ello la naturaleza del control de leyes ordinarias.

En suma, la ausencia de razones materiales por las cuáles se estima que las normas acusadas son contrarias a la Constitución, no puede ser suplida oficiosamente por la Corte¹¹. Así, una situación de inepta demanda, la Corte Constitucional deberá proferir sentencia inhibitoria.

5. Ineptitud sustantiva de la demanda y fallo inhibitorio.

5.1. Entra la Corte a resolver la solicitud de inhibición presentada por el Procurador General de la Nación, quien considera que los cargos formulados en la demanda no responden a los criterios que se derivan de la repetida jurisprudencia de la Corte Constitucional, porque las demandantes se limitan a argumentar lo que a su juicio resulta inconveniente, insuficiente o contradictorio de la norma, con argumentos que no revisten un carácter constitucional.

5.2. Encuentra la Corte que la demanda no desarrolla los cargos con el alcance exigido en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Las razones en ella expuesta carecen de especificidad, pertinencia y suficiencia, por cuanto en el libelo no se exponen las razones por las que la norma atacada es inconstitucional, al limitarse a hacer afirmaciones generales sobre el contenido de los cánones que se consideran vulnerados. Los argumentos planteados, en relación con la presunta trasgresión de normas superiores, señalan que éstas consagran los valores, principios, fines y derechos constitucionales, en que se funda el Estado Social de Derecho, reconocen el trabajo como un valor esencial y un derecho que merece la especial protección de aquél, y que el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT, aprobado por la Ley 26 de 1976, es muy claro en decir que las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen derecho a redactar sus estatutos sin que haya una injerencia de las Autoridades Públicas, siendo el artículo 362 atacado una muestra de la intervención que el Convenio prohíbe.

5.3. Para la Corte, las afirmaciones plasmadas en el escrito de la demanda son generales, pues si bien se refieren a una norma real que se encuentra vigente y señalan las normas superiores que consideran violadas, no se concretan en ellas evidencia alguna que

demuestre la inexecutable que pudiera derivarse de la relación existente entre el texto acusado y la Constitución. Si bien es importante reconocer el contenido de los textos constitucionales y de los incluidos en los tratados y convenios internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad, ello no es razón suficiente de la vulneración de los principios y valores fundamentales o la libertad sindical. Se trata de simples afirmaciones que no demuestran la existencia de oposición alguna entre el artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 42 de la Ley 50 de 1990 y los textos de la Carta y el Convenio N° 87 de la OIT invocados.

5.4. Tampoco resultan pertinentes ni suficientes los argumentos planteados, pues las demandantes no demostraron que el artículo 362 acusado implique una injerencia prohibida en el ámbito de la libertad sindical, que conduzca a la vulneración de las normas por ellas señaladas. De la lectura del escrito que dio origen a la presente acción no surge siquiera una duda razonable sobre la exequibilidad de la norma acusada. Así, no podría la Corte proceder a estructurar un cargo para el ejercicio de un control que, de suyo, no es oficioso sino rogado.

5.5. Dado que en la demanda no se logró explicar cómo el mínimo de requisitos previstos en el artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 42 de la Ley 50 de 1990, vulnera las normas superiores y el Convenio N° 87 de la OIT, esta Corporación halla razón al Procurador General de la Nación en la observación según la cual la demanda se fundamenta en argumentos de inconveniencia, insuficiencia o contradicción de la norma que no revisten un carácter constitucional, de manera que la ineptitud de los cargos formulados impide a la Corte pronunciarse de fondo sobre ellos, ante lo cual se declarará inhibida.

5.6. En relación con la interpretación que presuntamente ha dado el Ministerio de Protección Social a la norma atacada, cabe anotar que quien plantea tal argumento no tiene la calidad de demandante y como interviniente no está facultado para proponer cargos nuevos, cuya formulación no permite a otros ciudadanos y al Ministerio Público pronunciarse sobre ellos, por lo cual la Corte no entrará a analizar el asunto planteado por la Escuela Nacional Sindical¹².

III. DECISION

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo, en relación con la constitucionalidad del artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 42 de la Ley 50 de 1990, respecto de los cargos formulados, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Ausente con permiso

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Ausente en comisión

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

2 Sentencia C- 280 de 2007 (entre otras)

3 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

4 Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y consultar la sentencia C-480 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

5 Sentencia C-131 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 Sentencia C-1052 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Cfr., entre varios, el Auto de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dicha oportunidad la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores correspondientes a ese caso, confirmó las razones del rechazo de la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

9Cfr. los autos 097 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y 244 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño y las sentencias C-281 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-519 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, entre varios pronunciamientos.

10 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

11 Cfr. las Sentencias C-1052 de 2001, C-402 de 2001, C-142 de 2001, C-561 de 2000, C-1370 de 2000, C-986 de 1999 y C-447 de 1997, entre muchas otras.

12 Sentencia C-977 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa