Sentencia C-672/08

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por incumplimiento de requisitos de claridad, certeza y pertinencia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expediente D-7105, D-7113, D-7121 y D-7132 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 369 y 370 del Código Sustantivo del Trabajo.

Demandantes:

Alfredo Gabriel Aarón Henríquez

Karroll García Vargas y Diego Alejandro López Ochoa

Elquin Andrés Infante Martínez

Natalia González Henríquez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., dos (2) de julio de dos mil ocho (2008)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad los ciudadanos Alfredo Gabriel Aarón Henríquez, Elquin Andrés Infante Martínez y Natalia González Henríquez, presentaron

demanda, cada uno por separado, en contra del artículo 370 del C. S. del T., por considerarlo contrario al preámbulo, los artículos 1°, 2°, 25, 39, 53 y 93 de la Constitución Política y los artículos 2°, 3°, 7° y 11 del Convenio 87 de la O.I.T. aprobado por el artículo 4° de la Ley 26 de 1976.

Así mismo, Karroll García Vargas y Diego Alejandro López Ochoa interpusieron demanda en contra del artículo 370 y adicionalmente en contra del 369 del C. S. del T., por contrariar las disposiciones normativas contenidas en los artículos 16 y 39 de la Constitución Política, los artículos 3°, 8° y 11 del Convenio 87 y 4° del Convenio 98 de la O.I.T. aprobados, respectivamente, mediante las Leyes 26 y 27 de 976, y el artículo 362 del C. S. del T.

En sesión de cuatro (4) de diciembre de dos mil siete (2007), la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió acumular las anteriores demandas de inconstitucionalidad, a fin de que fueran tramitadas conjuntamente y decididas en la misma sentencia.

Mediante auto de catorce (14) de diciembre de dos mil siete (2007), fueron admitidas por el Despacho las demandas presentadas, al cumplir con las exigencias establecidas en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En consecuencia, se dispuso fijar en lista el presente proceso en la Secretaría General de la Corte por el término de (10) días para efectos de permitir la intervención ciudadana, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que emita el concepto a que haya lugar, comunicar la iniciación de este trámite al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Protección Social, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio del Interior y de Justicia con el fin de que, si lo consideraban conveniente, intervinieran indicando razones que a su juicio justificarían la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones materia de impugnación y, finalmente, invitar a participar en este proceso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las Facultades de Derecho de la Universidad Santo Tomás, de la Universidad Popular del Cesar y de la Universidad del Norte, así como a la Escuela Nacional Sindical, la Confederación General del Trabajo y la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia para que emitan su opinión especializada sobre las disposiciones que son materia de acusación.

Surtidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de acción pública de inconstitucionalidad, esta Corte procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

Trascripción de las disposiciones normativas demandadas, acorde con su publicación en el Diario Oficial No 39.618 de 1991 y No. No 44.043 del 14 de junio de 2000, respectivamente.

CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

<Esta edición se trabajó sobre la publicación de la Edición Oficial del CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO, con sus modificaciones, ordenada por el artículo 46 del Decreto Ley 3743 de 1950, la cual fue publicada en el Diario Oficial No 27.622, del 7 de junio de 1951, compilando los Decretos 2663 y 3743 de 1950 y 905 de 1951>

(…)

"ARTÍCULO 369. MODIFICACIÓN DE LOS ESTATUTOS. <Artículo modificado por el artículo 48 de la Ley 50 de 1990. Toda modificación a los estatutos debe ser aprobada por la asamblea general del sindicato y remitida, para efectos del registro correspondiente, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su aprobación, con copia del acta de la reunión donde se haga constar las reformas introducidas y firmadas por todos los asistentes.

Para el registro, se seguirá en lo pertinente, el trámite previsto en el artículo 366 de éste Código.

"ARTÍCULO 370. VALIDEZ DE LA MODIFICACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 584 de 2000. Ninguna modificación de los estatutos sindicales tiene validez ni comenzará a regir, mientras no se efectúe su depósito por parte de la organización sindical, ante el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social".

(…)

III. DEMANDA

D-7105: Alfredo Gabriel Aáron Henríquez tachó de inconstitucional el artículo 370 del C. S. del T., comoquiera que -en su criterio- éste contraviene el artículo 2° y 3° del Convenio 87 de la

Organización Internacional del Trabajo aprobado mediante la Ley 26 de 1976, el preámbulo y el artículo 39 de la Constitución Política.

El demandante manifestó que el preámbulo y el convenios 87 de la O.I.T. gozan de eficacia normativa, el primero en razón a que hace parte de la Constitución y guía el entendimiento de los mandatos constitucionales, y el segundo toda vez que conforma el bloque de constitucionalidad.

Adujo el gestor de la acción que el artículo 370 del C. S. del T. condiciona injustificadamente la validez de las reformas estatutarias con el requisito del depósito, limitando de esta forma el trabajo, la justicia y la igualdad, valores expuestos en el preámbulo de la Constitución.

Además, manifestó, la determinación relacionada con que la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones gremiales se sujeten al orden legal y a los principios democráticos, no es razón suficiente para establecer limitaciones a la libertad sindical, pues en dado caso, y de conformidad con el artículo 379 y 380 del C. S. del T. se daría la cancelación o la suspensión de la personería jurídica, la cual sólo procede por vía judicial, luego existe un procedimiento sancionatorio establecido en caso de violación de las normas legales.

Finalmente, realizó un recorrido histórico acerca de las reformas a las que ha tenido lugar la norma demandada y concluyó que ese precepto introduce de manera confusa la palabra depósito, en lugar de inscripción -Ley 50 de 1990 o aprobación -C. S. del T.-, sin embargo, adujo, "el efecto de la norma es el mismo, que es consagrar la intervención de una autoridad administrativa en las reformas estatutarias sindicales".

D-7113: Los ciudadanos Karoll García Vargas y Diego Alejandro López Ochoa pretenden la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 369 y 370 del C. S. del T., toda vez que éstos vulneran los artículos 16 y 39 de la Constitución Política, los artículos 3°, 8° y 11 del Convenio 87 y el 4° del Convenio 98 de la O.I.T. aprobados, respectivamente mediante las Leyes 26 y 27 de 1976, y el artículo 362 del C. S. del T.. De manera subsidiaria solicitaron la exequibilidad condicionada bajo la interpretación de que dichos artículos buscan proteger a los terceros, pero no limitan la autonomía sindical.

Sustentaron sus pretensiones en las siguientes consideraciones:

El ejercicio del derecho a la libertad de asociación sindical implica en principio la no intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan su realización, ya que éstas sólo pueden actuar para mantener el orden legal y los principios democráticos. Como garantía de la no injerencia de las autoridades en la fundación de organizaciones sindicales, está la no intervención en su funcionamiento, pues su fundación "involucra que esta asociación se rija y se cree por los estatutos que establecerá la estructura interna y organización de dicha organización", es decir, "la estructura interna debe ser consecuencia de la libertad sindical y la autonomía de los trabajadores, sin presiones ni intromisiones de terceros. Ellos mismos dispondrán de su organización y regulación para su funcionamiento, que es reflejado en los estatutos, y si este derecho se ve limitado por requisitos o trabas procesales es entonces en efecto una intervención estatal violatoria de la libertad sindical y gremial y… del libre desarrollo de la personalidad de los trabajadores".

La modificación de los estatutos es un ejercicio de la autonomía sindical, la imposición del depósito como requisito para la validez de las modificaciones de los estatutos, entorpece y dificulta el ejercicio del derecho, ya que según el artículo 369 del C. S. del T. una vez realizadas, éstas son eficaces, luego no se entiende la finalidad de la orden relacionada con la remisión de la copia de las modificaciones de los estatutos a una autoridad administrativa, pues, si la razón es la publicidad, dicha función la puede ejercer la misma organización sindical sin intromisión de una autoridad administrativa que dificulte el ejercicio del derecho a la libertad sindical, desarrollándose de este modo la protección de derechos de terceros y la reafirmación a la autonomía sindical.

El artículo 369 del C. S. del T. ordena que el depósito de dicha modificación es para llevar el registro de la actuación y no para configurar la validez del acto, pues de ser así se violaría la autonomía sindical y su autorregulación.

La validez según Bobbio -"Teoría General del Derecho"- se determina por tres criterios, el primero relacionado con que quien promulgó el acto esté legitimado para hacerlo, que no este regulado ya o se haya derogado, y que no sea incompatible con otras disposiciones. La Asamblea General del sindicado tiene la facultad parar crear y en consecuencia poder modificar los estatutos (artículo 362), "en cuanto a los dos restantes elementos es propio del desarrollo de la autonomía y la libertad sindical", de esta forma "el depósito o no de la modificación en los estatutos en nada hace referencia a la validez, porque a partir del

acuerdo de voluntades entre los miembros de la Asamblea del sindicato o miembro, ya existe tal modificación" y no por "la tramitología innecesaria de la actuación", como sucede cuando se constituye un sindicato, pues éste adquiere personería jurídica a partir de la Asamblea Constitutiva y no cuando se registra en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Además, "debido al dinamismo y la necesidad propia de los sindicatos existen circunstancias por las cuales amerita que existan cambios en los estatutos para su beneficio" y que no pueden dar espera a que se surta un procedimiento ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pues puede que en la espera de ese paso "la modificación de los estatutos pierda su cometido".

Con base en el Convenio 87 y 98 de la O.I.T. la intervención del Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social no es legitima y limita el ejercicio de la libertad sindical, pues el Convenio "reconoce la autonomía sindical y la facultad de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos y no hace mención a que este supeditado a trabas procesales, aprobación o registro de autoridades administrativas", adicionalmente dice que "las autoridades deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal" pues "la naturaleza propia de un sindicato para su desarrollo son los estatutos y en ese sentido si no puede el sindicato regirse por sí mismo como asociación se desmotiva la nueva creación de otras organizaciones sindicales".

Finalmente, la facultad de modificar los estatutos es un derecho de toda organización sindical (artículo 362 C. S. del T.), el cual no puede ejercerse con las limitaciones impuestas por el legislador que no tienen ninguna finalidad, pues a pesar de que la limitación a un derecho es una potestad propia del legislador, ésta es procedente siempre y cuando sea necesaria, mínima, indispensable y proporcional con relación a la finalidad perseguida. Así, "qué necesidad existe de las obligaciones de llevar registro si ya se lleva por parte del sindicato y la empresa, al tener un acta, copia y conocimiento de lo decidido en la reunión presidida por la Asamblea General del sindicato; y por otra parte para que se requiere el depósito de la modificación estatutaria si esta ya tiene eficacia y acuerdo entre las partes. La validez se remite al condicionamiento legal que haya sido el acto proferido por los medios y autoridad pertinente, siendo así la competencia para actuar a la Asamblea de la asociación sindical o gremial".

D-7121: Elquin Andrés Infante Martínez solicitó la declaratoria de inexequibilidad del artículo 370 del C. S. del T. y subsidiariamente el condicionamiento de su exequibilidad bajo el entendido de que el depósito sólo es necesario para que dicha modificación tenga validez o efecto ante terceros, pues respecto de los miembros del sindicato la reforma surte efecto desde el momento en que se realiza, salvo que en los mismos estatutos se establezca desde cuándo empieza a regir.

Adujo el demandante como argumentos para sustentar la violación de los artículos 1°, 2° y 39 de la Constitución Política y el artículo 3° del Convenio 87 de la O.I.T aprobado por el artículo 4° de la Ley 26 de 1976, lo que a continuación se expone.

El principio de asociación sindical dispone la libre voluntad de los trabajadores para constituir permanentemente organizaciones que identifiquen y defiendan sus intereses, sin que exista intervención estatal. Para hacer efectivo ese derecho la protección referente a la no intervención estatal se predica también entorno al proceso de organización del sindicato, "puesto que en la etapa de organización sindical, el Estado podrá intervenir y restringir el derecho de asociación de igual o mayor forma de cómo lo haría en la etapa de formación", luego, las modificaciones que realizan los sindicatos en su organización interior no deben estar supeditadas o condicionadas a requisitos estatales.

Del principio de asociación sindical se desprende el de autonomía sindical, el cual permite al sindicato darse su propia normatividad, por lo que en virtud de este principio se prohíbe al Estado intervenir en el proceso de autorregulación de los sindicatos, sea en el momento de constitución de los estatutos o en su modificación. Esta es la regla general; sin embargo por vía de excepción el Estado puede limitar dicha conducta como es el caso del "sindicato que establece en los estatutos un objeto social no acorde con la naturaleza de un sindicato".

Así, no hay razón suficiente para supeditar la validez de una reforma a una actuación estatal, pues dicha injerencia contraviene los principios de asociación y autonomía sindical, ya que es el sindicato el llamado a darse sus propios estatutos y es a él al que le compete determinar cuando empiezan a regir sus reformas y, en el evento en que no lo disponga, se "se debe entender que la modificación tiene validez y comienza a regir tan pronto se realice".

En lo que respecta a terceros, al no estar regulados por los estatutos, se podría afirmar que el depósito de la modificación estatutaria ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, es

un requisito de validez respecto de éstos y nunca al interior del sindicato.

D7132: Natalia González Henríquez demanda la inconstitucionalidad del artículo 370 del C. S. del T., debido a que vulnera los artículos 1°, 2°, 25, 39, 53 y 93 de la Constitución Política y los artículos 2°, 3°, 7° y 11 del Convenio 87 de la O.I.T.

Expuso la gestora de la acción que el artículo demandado establece una serie de limitaciones que violan el concepto de la libertad sindical y que restringen la posibilidad de autonomía y autodeterminación de los sindicatos, los cuales a su vez buscan la protección del derecho de asociación y el de los trabajadores de lograr condiciones dignas en el desarrollo de sus actividades. Bajo el mismo argumento, manifestó que no existe justificación en la necesidad de inscribir las reformas estatutarias en el registro llevado por el Ministerio de la Protección Social para que éstas surtan sus efectos.

Finalmente adujo que la norma demandada viola la noción de bloque de constitucionalidad, ya que transgrede el Convenio 87 de la O.I.T. referente al libre ejercicio del derecho sindical que implica su constitución y organización sin necesidad de autorización previa por autoridad alguna.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de la Protección Social

El Ministerio de la Protección Social, mediante apoderado judicial, intervino en este proceso constitucional oponiéndose a las pretensiones de los demandantes. Afirmó que “del solo hecho de exigirle a la organización que deposite la MODIFICACIÓN de los estatutos no puede pretenderse que la norma sea retirada del ordenamiento jurídico… lo anterior, porque los artículos 369 y 370 hablan de modificación de los estatutos, lo que significa que algo cambió o se transformó en dicha regulación y estando estos obligados a no contrariar la Constitución y la ley, es procedente que dichas modificaciones se ajusten a dicho requerimiento”, pues una de las causales para rechazar el registro sindical, es cuando los estatutos de la organización son contrarios a la Constitución Política o la ley, luego si este es un condicionante para su creación y puede llevar a la no inscripción de la organización sindical, mal podría permitirse una libertad absoluta posterior a dicha inscripción que viole lo impuesto por las normas de superior jerarquía.

Por último, manifestó que las normas demandadas "son garantía de los derechos de asociación y de libertad sindical, dan seguridad jurídica y cumplen con la función de dar publicidad y prueba a los actos de la organización sindical y deben continuar vigentes en el ordenamiento jurídico".

2. Ciudadano José Gabriel Mesa Cárdenas

El ciudadano José Gabriel Mesa Cárdenas interviene en este proceso constitucional con la pretensión de que las normas demandadas sean declaradas exequibles. Fundamenta su pretensión con base en las siguientes consideraciones:

Los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, han reconocido la existencia de reglamentaciones nacionales de materias tales como la inscripción de las organizaciones de trabajadores en el registro sindical, de sus estatutos y de las modificaciones a sus juntas directivas, sin que con ello se viole la autonomía sindical de que trata el artículo 3° del Convenio 87, siempre que dichos requisitos se ajusten a los propósitos y fines del Convenio y no vulneren el derecho a la libertad de asociación. El equilibrio entre estos extremos se encuentra en el artículo 8° de la Convención y responden a que lo dispuesto en el mencionado Convenio no partió de la idea de la libertad absoluta, de allí que la libertad pregonada no sea interpretada por esas autoridades literalmente, sino de manera acorde al desarrollo del principio de autonomía sindical.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la O.I.T. ha reconocido que no atenta contra la libertad sindical la exigencia de "simples formalidades", siempre que no vulneren la autonomía, atienda propósitos de publicidad -ya sea que éstos se deban cumplir de manera voluntaria u obligatoria- y "no se hallen en contradicción con las garantías previstas por el Convenio num. 871". Esta misma comisión, señaló que "… pueden surgir problemas de incompatibilidad con el Convenio cuando el procedimiento de inscripción en el registro es largo y complicado, o cuando las normas de inscripción se apartan de su finalidad y permiten a las autoridades administrativas competentes hacer uso excesivo de su margen de evaluación".

El depósito al que se refieren los artículos demandados es una mera formalidad para dar publicidad a los cambios que libremente realiza la organización sindical, diferente es, y puede plantear problemas, que, según lo señaló la Comisión de Expertos, "la ley obligue a las

autoridades competentes a invitar a los fundadores de las organizaciones a incorporar en sus estatutos exigencias jurídicas que, en sí mismas, se hallen en contradicción con los principios de la libertad sindical".

Señaló, que el Comité de Libertad Sindical, determinó que "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 necesitaran la aprobación previa de las autoridades para entrar en vigor".

Los artículos demandados contienen una formalidad que no incide en el ejercicio de la autonomía sindical, es razonable y proporcional el registro/depósito en lo que atañe al ejercicio de la libertad sindical, diferente sería que la autoridad tuviera facultad de intervenir en el proceso de elaboración de las modificaciones -aspecto estudiado en sentencia de constitucionalidad 567 de 2000- en los estatutos, o se le otorgará potestades discrecionales que puedan hacer nugatorio el derecho.

Asimismo, aduce que se evidencia la certeza de sus argumentos por el hecho de que no se hayan formulado por parte de los órganos de control de la O.I.T. observaciones al gobierno colombiano en relación con los artículos demandados.

3. Intervenciones Extemporáneas

No se tendrán en cuenta las intervenciones de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT y la del doctor José Joaquín Castro Rojas, actuando en representación de la Universidad Santo Tomás, obrantes en el expediente, comoquiera que éstas fueron allegadas extemporáneamente al trámite procesal, ya que el 31 de enero de 2008 vencía el término de fijación en lista y éstas fueron aportadas, respectivamente, el 1° y 15 de febrero de 2008, tal y como consta en la certificación de la Secretaría General de esta corporación (Fls. 86 y 92 Cuaderno Principal).

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El representante del Ministerio Público conceptúa a favor de la declaratoria de exequibilidad de los artículos 369 y 370 del C. S. del T., "bajo el entendido que el registro y el depósito de

las modificaciones de los estatutos sindicales ante el… Ministerio de la Protección Social, resultan exequibles sólo para efectos de publicidad, seguridad, prueba y protección de derechos de terceros, toda vez que son trámites posteriores que no afectan la existencia de las decisiones validamente adoptadas por la organización sindical, o estarse a lo resuelto en el expediente D-7008 y D-7019 acumulados" y pidió igualmente estarse a lo resuelto en sentencia C-797 de 2000 de la Corte Constitucional en lo que respecta con la segunda parte del inciso primero del artículo 369 del C. S. del T. por existir cosa juzgada constitucional.

Se abstiene de analizar la constitucionalidad en relación con el Convenio 98 de la O.I.T. toda vez que "los ciudadanos Karroll García Vargas y Diego Alejandro López Ochoa no dan razones ni fundamentan el cargo" respecto de dicha normatividad.

Los convenios 87 y 98 de la O.I.T, ratificados mediante las Leyes 26 y 27 de 1976, respectivamente, tienen relación directa con el reconocimiento y ejercicio del derecho de asociación sindical, aseguran el respeto a la autonomía sindical y buscan la eliminación de factores que puedan configurar una indebida intervención de los empleadores en la vida interna de las organizaciones sindicales, dichos convenios determinan el derecho de las organizaciones a redactar sus estatutos y a gozar de plena independencia respecto de las autoridades públicas protegiendo su ejercicio de toda injerencia estatal.

Los convenios y tratados internacionales son incorporados a la normatividad de la Constitución, en virtud del artículo 93 de la misma, estableciendo como condicionante que éstos "i) reconozcan derechos humanos, ii) prohíban su limitación en los estados de excepción y iii) se encuentren 'ratificados por el Congreso'". Una vez ratificados los Convenios de la O.I.T. entran a regir inmediatamente y no requieren de desarrollo por parte del legislador cuando lo normado en él así lo permitan. La jurisprudencia constitucional ha incorporación al bloque de constitucionalidad el Convenio 87 de la O.I.T. (C-280 de 2007).

El Convenio 87 de la O.I.T. se encuentra en consonancia con el artículo 39 de la Constitución Política que consagra el derecho de asociación sindical, acorde con ello dicho convenio estableció el derecho de las organizaciones a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, al goce de independencia con relación a las autoridades públicas (artículo 3°), al respeto a la legalidad en el ejercicio de los derechos a redactar dichos documentos, el de elegir libremente sus representantes, organizar su administración y actividades y el de

formular su programa de acción (artículo 8°).

El artículo 39 de la Constitución Política dispone como límite al derecho de asociación el orden legal y los principios democráticos, lo que es acorde con los postulados de que ningún derecho es absoluto, que todo derecho tiene correlativos deberes y que toda excepción a la garantía de un derecho debe ser interpretada de manera estricta y restrictiva. Parafraseando a la Corte, podría decirse que "esto significa que las modificaciones que las organizaciones sindicales hagan a sus estatutos son asuntos que concierne exclusivamente a los sindicatos en ejercicio de la libertad sindical y tienen validez desde el momento en que la propia organización sindical las efectué. Sin embargo, por vía legislativa y en la medida en que no se afecte su núcleo esencial, puede imponerse limitaciones por parte del legislador que resulten razonables y proporcionadas a la finalidad perseguida".

El artículo 369 del C. S. del T. fue estudiado con anterioridad por la Corte Constitucional en sentencia C- 797 de 29 de junio de 2000; en dicha providencia se determinó que "no se opone a la constitución la exigencia relativa a que toda modificación de los estatutos, para efectos del registro correspondiente, se remita en el plazo al Ministerio de Trabajo y la Seguridad Social, … porque dentro de las atribuciones del legisladores encuentra la de asegurar que las reformas estatutarias de los sindicatos, por razones de publicidad y para proteger derechos de terceros sean registradas oportunamente. En cuanto… al inciso segundo del artículo 369, no merece ningún reparo de inconstitucional, pues la misma establece una remisión neutral al artículo 366, el cual ya fue objeto de estudio por parte de esta Corporación, y declarado exequible en sentencia C-567/2000", por lo que en ese aspecto la Corte deberá estarse a lo resuelto en dicha providencia (C-797/2000).

Al ser la Asamblea General del sindicato el máximo órgano de la asociación y la garantía para que los cambios se efectúen en la forma más democrática posible, no es contrario a la Constitución, ni al Convenio 87 de la O.I.T; la exigencia de aprobación de la asamblea de la modificación de los estatutos sindicales.

El registro y el depósito de las modificaciones ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de la Protección Social, como requisito de validez de esos cambios, busca garantizar el derecho de asociación y libertad sindical, pues en nada intervienen en las decisiones que se toman al interior del sindicato. Además, las modificaciones tienen

existencia propia desde el momento en que fueron adoptadas conforme a los estatutos de la organización sindical, sin embargo, para el desarrollo de los cambios adoptados se requiere el cumplimiento de las formalidades a las cuales se refiere la norma demandada, esto es, que constituye una forma de garantizar los derechos reconocidos en el artículo 38 y 39 respecto de los terceros, pues tiene como efecto la publicidad y la seguridad, de modo que representa una medida necesaria, razonable y proporcional siempre que no afecte la validez de las modificaciones.

Así las modificaciones de los estatutos de las organizaciones sindicales como los demás actos de las mismas están sometidos al principio de legalidad, y por mandato constitucional tanto la estructura interna como el funcionamiento de los sindicatos deben sujetarse a las restricciones impuestas por el orden legal, las cuales para este caso no son irrazonables, ni desproporcionadas, ni violan el núcleo esencial del derecho de asociación sindical.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política, esta Corte es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia puesto que las disposiciones demandadas forman parte de una Ley de la República.

2. El asunto bajo revisión

2.1 Las cuatro demandas de inconstitucionalidad presentadas dentro del presente proceso, se dirigen contra los artículos 369 y 370 del Decreto Ley 3743 de 1950 o "Código Sustantivo del Trabajo", por considerar todas ellas que dichas disposiciones son violatorias de la libertad sindical y del derecho de asociación sindical, las cuales vulneran el Preámbulo y los artículos 1º, 2º, 16 y 39 Superior, así como los artículos 2º, 3º y 11 del Convenio 87 de la OIT y el artículo 4º del Convenio 98 de la OIT, al constituir, en criterio de los actores, una intervención indebida por parte del Estado en el funcionamiento de las organizaciones sindicales, lo cual condiciona injustificadamente la validez de las reformas estatutarias con el requisito de su

depósito en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo cual entorpece y dificulta el ejercicio del derecho de modificar los estatutos derivado de la libertad sindical, requisito que sólo tendría sentido en cuanto a la publicidad de las reformas estatutarias o la validez frente a terceros, pero que si se entiende como requisito para la validez de dichas modificaciones respecto de la organización sindical y los empleadores terminaría constituyendo una injerencia indebida por parte del Estado y limitando abiertamente la libertad sindical, restringiendo la autonomía de las organizaciones sindicales, así como el derecho al trabajo, la justicia y la igualdad, valores superiores de orden constitucional.

2.2 En su intervención, el Ministerio de la Protección Social defiende la constitucionalidad de las normas demandadas, oponiéndose a las pretensiones de los demandantes. Consideró el Ministerio que la exigencia de depósito de las modificaciones de los estatutos de las organizaciones sindicales, se ajusta a la Carta Política, en cuanto constituye un control por parte del Estado respecto de que dichas modificaciones se ajusten a la Constitución Política y a la ley, tal y como se condiciona también la creación misma de la organización sindical mediante su inscripción, en el sentido de que no contraríen lo dispuesto por las normas de superior jerarquía.

Así mismo, consideró el Ministerio, que las normas demandadas son garantía de los derechos de asociación y de libertad sindical, dan seguridad jurídica y cumplen con la función de dar publicidad y prueba a los actos de la organización sindical, razón por la cual deben continuar vigentes en el ordenamiento jurídico.

2.3 Por su parte, el ciudadano José Gabriel Mesa Cárdenas intervino en este proceso constitucional defendiendo la constitucionalidad de las normas demandadas. Para este ciudadano los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, así como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, y el Comité de Libertad Sindical, han reconocido la existencia de reglamentaciones nacionales de materias tales como la inscripción de las organizaciones de trabajadores en el registro sindical, de sus estatutos y de las modificaciones a sus juntas directivas, sin que con ello se viole la autonomía sindical de que trata el artículo 3° del Convenio 87, siempre que dichos requisitos o “simples formalidades”, como en el caso de la exigencia del depósito de las modificaciones de los estatutos, se ajusten a los propósitos y fines del Convenio y no vulneren el derecho a la libertad sindical o de asociación, libertades que de otra parte se

encuentran limitadas por la propia Constitución y la Ley.

Por tanto, para el interviniente, los artículos demandados contienen una formalidad que no incide en el ejercicio de la autonomía sindical, siendo razonable y proporcional.

2.4 El representante del Ministerio Público conceptuó dentro del presente proceso de constitucionalidad a favor de la declaratoria de exequibilidad de los artículos 369 y 370 del C. S. del T., "bajo el entendido que el registro y el depósito de las modificaciones de los estatutos sindicales ante el… Ministerio de la Protección Social, resultan exequibles sólo para efectos de publicidad, seguridad, prueba y protección de derechos de terceros, toda vez que son trámites posteriores que no afectan la existencia de las decisiones validamente adoptadas por la organización sindical, o estarse a lo resuelto en el expediente D-7008 y D-7019 acumulados" y pidió igualmente estarse a lo resuelto en sentencia C-797 de 2000 de la Corte Constitucional en lo que respecta con la segunda parte del inciso primero del artículo 369 del C. S. del T. por existir cosa juzgada constitucional.

Argumenta el Ministerio Público en el sentido que los Convenios 87 y 98 de la OIT hacen parte del bloque de constitucionalidad y que el Convenio 87 de la O.I.T., el cual se encuentra en consonancia con el artículo 39 de la Constitución Política y estableció el derecho de las organizaciones a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, al goce de independencia con relación a las autoridades públicas (artículo 3°), al respeto a la legalidad en el ejercicio de los derechos a redactar dichos documentos, el de elegir libremente sus representantes, organizar su administración y actividades y el de formular su programa de acción (artículo 8°).

Sostiene la Procuraduría, que de acuerdo con el criterio de la Corte, la personería jurídica de los sindicatos se reconoce automáticamente, y la inscripción consecuente con ella, no supone de manera alguna que las organizaciones sindicales estén sujetas para su constitución a la autorización previa por parte del Estado. En este sentido, la inscripción cumple solamente con tres propósitos fundamentales como son la publicidad, la seguridad y la prueba.

El artículo 39 de la Constitución Política dispone como límite al derecho de asociación el orden legal y los principios democráticos, lo que es acorde con los postulados de que ningún derecho es absoluto, que todo derecho tiene correlativos deberes y que toda excepción a la garantía de un derecho debe ser interpretada de manera estricta y restrictiva. Parafraseando

a la Corte, podría decirse que “esto significa que las modificaciones que las organizaciones sindicales hagan a sus estatutos son asuntos que concierne exclusivamente a los sindicatos en ejercicio de la libertad sindical y tienen validez desde el momento en que la propia organización sindical las efectué. Sin embargo, por vía legislativa y en la medida en que no se afecte su núcleo esencial, puede imponerse limitaciones por parte del legislador que resulten razonables y proporcionadas a la finalidad perseguida”.

Menciona el Ministerio Público que el artículo 369 del C. S. del T. fue estudiado ya por esta Corporación, mediante la sentencia C- 797 de 2000, en donde se determinó que no es contrario a la constitución de los sindicatos el que se exija que la modificación de los estatutos, para efectos del registro correspondiente, se remita en el plazo determinado por la ley al Ministerio de Trabajo y la Seguridad Social, por cuanto esto hace parte de la libertad configurativa del legislador atendiendo a razones de publicidad y para proteger derechos de terceros.

En forma contraria a lo que opinan los demandantes, considera la Vista Fiscal que el registro y el depósito de las modificaciones ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de la Protección Social, como requisito de validez de esos cambios, busca garantizar el derecho de asociación y libertad sindical, pues en nada intervienen en las decisiones que se toman al interior del sindicato. Además, considera que las modificaciones tienen existencia propia desde el momento en que fueron adoptadas conforme a los estatutos de la organización sindical, y que el registro y depósito de que tratan las normas demandadas tienen relevancia en relación con la publicidad y los derechos de terceros, exigencia que representa una medida necesaria, razonable y proporcional siempre que no afecte la validez de las modificaciones.

Por tanto, considera la Procuraduría que no es contrario a la Constitución, ni al Convenio 87 de la O.I.T; la exigencia de aprobación de la asamblea de la modificación de los estatutos sindicales.

3. El problema jurídico

Corresponde a la Corte resolver si los artículos 369 y 370 del Código Sustantivo del Trabajo, vulneran la libertad sindical y la libertad de asociación sindical, contrariando el Preámbulo de la Carta Política y los artículos 1º, 2º, 16 y 39 Superiores, así como los artículos 2º, 3º y 11

del Convenio 87 de la OIT y, el artículo 4º del Convenio 98 de la OIT, por cuanto la exigencia de inscripción y depósito de las modificaciones de los estatutos de las organizaciones sindicales ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de la Protección Social, constituye una intervención e inherencia indebida por parte del Estado que vulnera la libertad y autonomía de los sindicatos.

Antes de entrar a resolver el problema jurídico que se plantea en este caso, la Corte considera necesario referirse preliminarmente (i) en primer lugar, al alcance de los cargos enervados en la presente demanda; y (ii) en segundo lugar, a la cosa juzgada constitucional y su configuración respecto del artículo 370 del CST.

Luego de este análisis y sólo si ello es procedente, la Corte podrá entrar a resolver el problema jurídico esbozado realizando un pronunciamiento de fondo.

Evidencia la Corte, que todos los cargos presentados dentro de las demandadas acumuladas en el presente proceso de constitucionalidad, se dirigen contra el artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo, en cuanto hacen referencia a la exigencia de que toda modificación de los estatutos sindicales debe ser depositada por parte de la organización sindical, ante el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, para que tenga validez y comience a regir, contenida en dicha disposición, encontrando que una tal exigencia es violatoria de la libertad y autonomía sindical, del derecho de asociación sindical, vulnerando el Preámbulo de la Constitución Nacional, los artículos 1º, 2º, 16 y 39 Superiores, así como los artículos 2º, 3º y 11 del Convenio 87 de la OIT y, el artículo 4º del Convenio 98 de la OIT.

En este sentido, encuentra la Corte que frente al artículo 369 del Código Sustantivo del Trabajo, no se presenta ningún cargo de constitucionalidad, sino simplemente la mención repetida de que dicho artículo, conjuntamente con el artículo 370 del CST, vulnera las disposiciones aludidas, atacando no obstante los demandantes mediante sus argumentos sólo el contenido del artículo 370 del CST, sin lograr presentar los actores un solo argumento que ponga en duda la constitucionalidad de esta disposición, razón por la cual considera la Corte que los demandantes no logran configurar al menos un cargo de constitucionalidad claro, cierto, específico, pertinente y suficiente, tal y como lo ha exigido la jurisprudencia de esta Corte, en contra del artículo 369 del CST.

En razón de lo expuesto, esta Sala se declarará inhibida para pronunciarse de fondo respecto

del artículo 369 del Código Sustantivo del Trabajo.

5. Cosa Juzgada Constitucional. Configuración de cosa juzgada constitucional respecto del artículo 370 del CST.

5.1 Cosa Juzgada Constitucional.

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 241 Constitucional, a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los términos del mismo artículo.

Con fundamento en el principio de seguridad jurídica, las decisiones que en ejercicio de dicha función general adopta la Corte tienen carácter definitivo e inmutable, en virtud de la institución de la Cosa Juzgada Constitucional consagrada en el Art. 243 de la Constitución, según el cual:

"Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional".

En el mismo sentido, el Art. 22 del Decreto 2067 de 1991, señala que la Corte Constitucional debe confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del título II, y que la misma podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así esta no hubiere sido invocada en el curso del proceso.

Esta regla es reiterada en el Art. 46 de la ley 270 de 1996, en virtud del cual "en desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución. "2

En este orden de ideas, la regla general es la cosa juzgada constitucional absoluta, que comprende todos los posibles motivos o razones de inconstitucionalidad, y que la excepción, que como tal debe ser expresamente señalada en la Sentencia, bien sea en su parte resolutiva o bien sea en su parte motiva, es la cosa juzgada relativa, que se refiere

únicamente a uno o más motivos determinados de inconstitucionalidad y, por consiguiente, deja abierta la posibilidad de nuevas demandas contra la misma disposición, por otros motivos o razones.

Ahora bien, respecto a la diferencia entre Cosa Juzgada Absoluta y Cosa Juzgada Relativa, esta Corporación ha establecido:

"Los conceptos de cosa juzgada absoluta y relativa han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional, indicando que en principio debe entenderse que toda sentencia de constitucionalidad hace tránsito a cosa juzgada absoluta salvo que la propia Corporación, bien de manera explicita en la parte resolutiva, o bien de manera implícita en la parte motiva, restrinja el alcance de su decisión a los cargos analizados en la sentencia." 3 (negrillas fuera de texto)

En consecuencia, la restricción a los alcances de las decisiones de la Corte Constitucional se pueden presentar de manera implícita en la parte motiva de la Sentencia o de manera explícita en su parte resolutiva. Ha dicho esta Corporación al respecto:

"La cosa juzgada relativa se presenta de dos maneras: Explícita, cuando "…la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede ser nuevamente reexaminada en el futuro..", es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutiva de la sentencia limita el alcance de la cosa juzgada "…mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta…". Implícita, se presenta cuando la Corte restringe en la parte motiva el alcance de la cosa juzgada, aunque en la parte resolutiva no se indique dicha limitación, "…en tal evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutiva y la argumentación sino una cosa juzgada relativa implícita, pues la Corte declara exequible la norma, pero bajo el entendido que sólo se ha analizado determinados cargos…". Así mismo, se configura esta modalidad de cosa juzgada relativa, cuando la corte al examinar la norma constitucional se ha limitado a cotejarla frente a una o algunas normas constitucionales, sin extender el examen a la totalidad de la Constitución o de las normas que integran parámetros de constitucionalidad, igualmente opera cuando la Corte evalúa un único aspecto de

constitucionalidad; así sostuvo que se presenta cuando: "… el análisis de la Corte está claramente referido sólo a una norma de la Constitución o a un solo aspecto de constitucionalidad, sin ninguna referencia a otros que pueden ser relevantes para definir si la Carta Política fue respetada o vulnerada..". 4 (negrilla fuera de texto).

En este sentido, es claro que concierne al juez constitucional efectuar un análisis minucioso respecto de la norma acusada con el fin de poder establecer si sobre ella recae el fenómeno jurídico de la Cosa juzgada constitucional.

No obstante compete igualmente al juez constitucional determinar que no acaezcan los supuestos señalados en el inciso 2° del artículo 243 constitucional que indica que "… Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución."

5.2 Cosa juzgada respecto del artículo 370 del CST

Ahora bien, en relación con el artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo demandado en esta oportunidad, evidencia esta Sala que en reciente decisión de esta Corporación, sentencia C-465 del 2008, Expediente D-7008 (y acumulados), esta Corte se pronunció sobre el artículo demandado, declarando la exequibilidad del artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 5º de la Ley 584 de 2000, por el cargo analizado, en el entendido de que el depósito de la modificación de los estatutos sindicales cumple exclusivamente funciones de publicidad, sin que ello autorice al Ministerio de la Protección Social para realizar un control previo sobre el contenido de la reforma. Por el contrario, las expresiones "Validez de la" y "tiene validez ni" se declararon inexequibles.

Así mismo, evidencia esta Sala que en esa oportunidad fue demandada la primera parte del artículo 370:

"Ninguna modificación de los estatutos sindicales tiene validez ni comenzará a regir, mientras no se efectúe su depósito por parte de la organización sindical, ante el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social"

Disposición ésta que se demanda nuevamente en esta ocasión.

Así mismo, observa la Sala que en el Expediente D-7008 (y acumulados) se presentaron los mismos cargos contra la disposición acusada, por desconocer la libertad sindical consagrada en el artículo 38 Superior y el Convenio 87 de la OIT ratificado por Colombia, que forma parte del bloque de constitucionalidad.

De conformidad con lo anterior, es claro para la Corte que respecto del aparte demandado del artículo 370 del Código Sustantivo del trabajo se configura cosa juzgada constitucional, por cuanto ya esta Corporación se pronunció de fondo sobre la constitucionalidad de la misma, en razón de los mismos cargos presentados en esta oportunidad.

Por lo tanto, esta Sala declarará en la parte resolutiva de la presente decisión estarse a lo resuelto en la sentencia C-465 del 2008, Expediente D-7008 (y acumulados), respecto del artículo 370 del CST.

VII. DECISIÓN

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

Primero. Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo respecto del artículo 369 del Código Sustantivo del Trabajo.

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-465 del 2008 respecto del artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo, que declaró la “EXEQUIBILIDAD del artículo 370 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 5º de la Ley 584 de 2000, por el cargo analizado, en el entendido de que el depósito de la modificación de los estatutos sindicales cumple exclusivamente funciones de publicidad, sin que ello autorice al Ministerio de la Protección Social para realizar un control previo sobre el contenido de la reforma”. Por el contrario, las expresiones “Validez de la” y “tiene validez ni”, se declaran INEXEQUIBLES”.

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

HUMBERTO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Oficina Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo 81ª Reunión, 1994, Informe III (Parte 4B), “Libertad Sindical y Negociación Colectiva”, Estudio General de las memorias sobre el Convenio (núm 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (num 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, páginas 35 y siguientes.

2 La Sentencia de Constitucionalidad de esta norma , es la C- 037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Sentencia C- 548 de 2002 Corte Constitucional.

4 Sentencia C- 774 de 2001 Corte Constitucional