

Sentencia C-695/08

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

COSA JUZGADA FORMAL Y COSA JUZGADA MATERIAL-Distinción

COSA JUZGADA ABSOLUTA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Distinción

Esta Corporación ha expresado que la cosa juzgada constitucional puede ser relativa, cuando la sentencia produce efectos exclusivamente en relación con uno o más cargos determinados de inconstitucionalidad, o absoluta, cuando la misma produce efectos respecto de todos los cargos posibles de inconstitucionalidad. Asimismo ha planteado que por regla general la cosa juzgada es absoluta, y que por excepción es relativa cuando así se señala expresamente en la sentencia.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por tratarse de una disposición nueva y formalmente distinta

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Fundamental/DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Constitución de organizaciones convenientes/DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-No es absoluto/DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-No es ilimitado

La Corte Constitucional ha considerado que el derecho de asociación sindical es un derecho fundamental, incluido expresamente por el constituyente en el Capítulo I del Título II de la Constitución (Art. 39), que constituye una modalidad de la libertad de asociación de las personas para el desarrollo de sus diversas actividades lícitas, en virtud del cual las personas, en ejercicio de la autonomía de su voluntad, tienen la facultad de constituir sindicatos y afiliarse a los que ya están constituidos, en procura de la defensa de sus intereses comunes, o de retirarse de los mismos, derecho cuyo ejercicio debe ser respetado y protegido por las autoridades públicas. Así mismo, ha expresado que el derecho de asociación sindical no es absoluto o ilimitado, ya que el mismo Art. 39 de la Constitución establece que la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos, y, también, los tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano autorizan su restricción

mediante ley para garantizar determinados valores y principios como la seguridad nacional, el orden, la salud o moral públicos y los derechos y deberes ajenos.

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Restricciones o limitaciones deben sujetarse al principio de razonabilidad

Esta corporación ha señalado que las restricciones o limitaciones que establezca el legislador al derecho de asociación sindical deben sujetarse al principio de razonabilidad, como se exige respecto de todos los derechos fundamentales, lo que significa que la finalidad de aquellas debe ser legítima a la luz de la Constitución Política y que los medios utilizados para alcanzarla deben ser idóneos, necesarios y proporcionados.

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Componentes según jurisprudencia de la Corte Constitucional

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

De conformidad con la Constitución Política y el Convenio 87 de la OIT, 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. 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.

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

La relevancia jurídica del principio de publicidad explica su garantía a nivel constitucional

como uno de los componentes del debido proceso y como uno de los principios que rigen las actuaciones de la Administración Pública. El principio de publicidad 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. En este orden de ideas y en armonía con el principio de publicidad, el reconocimiento del sindicato de que trata la disposición 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.

Referencia: expedientes D-7088, D-7089, D-7130

Demanda de inconstitucionalidad contra los Arts. 371, 372 y 391 del Código Sustantivo del Trabajo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., nueve (9) 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 trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Sandra Milena Benjumea Galindo presentó demanda contra el Art. 371 (parcial) del Código Sustantivo del

Trabajo (Decretos 2663 y 3743 de 1950, adoptados como legislación permanente por la Ley 141 de 1961), la cual fue radicada con el número D-7088.

Así mismo, las ciudadanas Liliana Andrea Cárdenas Zambrano, Gloria Andrea Avila Méndez y Jenniffer Coral Escobar presentaron demanda contra los Arts. 371, 372, subrogado por el Art. 50 de la Ley 50 de 1990, modificado expresamente por el Art. 6° de la Ley 584 de 2000, y 391 del citado código, subrogado parcialmente por el Art. 54 de la Ley 50 de 1990, la cual fue radicada con el número D-7089.

Igualmente, el ciudadano Andrés Felipe Escobar Arango presentó demanda contra el Art. 371 (parcial) del mismo código, la cual fue radicada con el número D-7130.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en la sesión llevada a cabo el día 4 de Diciembre de 2007, resolvió acumular las demandas números D-7089 y D-7130 a la demanda número D-7088, con el fin de que se tramiten y decidan conjuntamente, según constancias de la Secretaría General de 6 de Diciembre del mismo año.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de las demandas de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las disposiciones demandadas, de acuerdo con su publicación en los Diarios Oficiales Nos. 27622 de 7 de Junio de 1951, 39618 de 1° de Enero de 1991 y 44043 de 14 de Junio de 2000:

CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

(...)

DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO

(...)

ART. 371.—Cambios en la junta directiva. Cualquier cambio, total o parcial, en la junta directiva de un sindicato debe ser comunicado en los mismos términos indicados en el artículo 363. Mientras no se llene este requisito el cambio no surte ningún efecto.

ART. 372.—Subrogado. L. 50/90, art. 50. Modificado. L. 584/2000, art. 6º. Efecto jurídico de la inscripción. 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 correspondan, mientras no se haya inscrito el acta de constitución ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y sólo durante la vigencia de esta inscripción.

En los municipios donde no exista oficina del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, la inscripción se hará ante el alcalde, quien tendrá la responsabilidad de enviar la documentación a la oficina del ministerio del municipio más cercano, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. A partir de la inscripción se surten los efectos legales.

(...)

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

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

III. DEMANDAS

Expediente Nº D-7088

La demandante impugna la expresión “mientras no se llene este requisito el cambio no surte ningún efecto” contenida en el Art. 371 del Código Sustantivo del Trabajo. Considera que la misma quebranta los Arts. 53 y 93 de la Constitución Política y el Art. 3 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, con base en las siguientes razones:

Afirma que de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano los tratados y convenios internacionales debidamente aprobados por el Congreso de la República se entienden

incorporados a la legislación interna y tienen un carácter suprallegal, de conformidad con lo establecido en los Arts. 53 y 93 de la Constitución, integrando el llamado bloque de constitucionalidad.

Expresa que según el Art. 3 del Convenio 87 de la OIT las organizaciones de trabajadores y empleadores gozan de plena autonomía para constituirse y autorregularse y las autoridades públicas deben abstenerse de limitar o entorpecer el ejercicio de los derechos y prerrogativas a ellas reconocidos.

Sostiene que la expresión normativa acusada infringe la citada disposición del Convenio 87 de la OIT, en la medida en que limita esa autonomía al establecer requisitos para que los cambios de la Junta Directiva surtan efectos jurídicos. Agrega que, en virtud de la misma autonomía, tales requisitos deben establecerse en los estatutos de las mencionadas organizaciones y no en la ley.

Expediente Nº D-7089

Las demandantes consideran que los Arts. 371, 372 y 391 del Código Sustantivo del Trabajo violan los Arts. 1, 2, 3, 4, 5, 25, 39 y 93 de la Constitución Política y el Convenio 87 de la OIT, con los siguientes fundamentos:

Aseveran que el Art. 371 del Código Sustantivo del Trabajo es contrario a la libertad sindical que consagran el Art. 39 de la Constitución y el Convenio 87 de la OIT, en virtud de la cual el Estado no puede imponer obstáculos o restricciones en la constitución o el funcionamiento de los sindicatos de trabajadores, ya que la norma legal condiciona la efectividad de los cambios en la Junta Directiva a su comunicación al empleador y a la autoridad del trabajo.

De otro lado, sostienen que al exigir el Art. 372 del Código Sustantivo del Trabajo la inscripción del acta de constitución del sindicato de trabajadores ante el Ministerio de la Seguridad Social como condición para acceder a la personalidad jurídica, vulnera los citados preceptos superiores.

Arguyen que el contenido del Art. 391 del Código Sustantivo del Trabajo es otra forma de inmiscuirse en el ejercicio de la autonomía sindical hasta llegar a anularla, al establecer que

los sindicatos de trabajadores elegirán sus directivas por votación secreta, en papeleta escrita y aplicando el sistema del cociente electoral para asegurar la representación de las minorías, cuando ello debe ser regulado libremente por aquellos.

Expediente Nº D-7130

El demandante acusa el aparte “mientras no se llene este requisito el cambio no surte ningún efecto”, contenido en el Art. 371 del Código Sustantivo del Trabajo. Considera que el mismo vulnera el preámbulo y los Arts. 39 y 53 de la Constitución Política y los Arts. 2, 3 y 8 del Convenio 87 de la OIT, con los siguientes argumentos:

Afirma que la norma demandada es contraria al principio democrático y participativo consagrado en el preámbulo de la Constitución, porque impone un límite desproporcionado al ejercicio del derecho de asociación sindical, al condicionar los efectos de los cambios en la junta directiva de los sindicatos de trabajadores a la comunicación al empleador y a la autoridad de trabajo, límite que no establece la ley para una decisión más importante como es la constitución del sindicato.

Enuncia que la norma impugnada transgrede el derecho de asociación sindical que consagra el Art. 39 de la Constitución, en cuanto es contraria a la autonomía de los sindicatos para elegir sus directivas.

Expone que la norma legal quebranta los Arts. 2, 3 y 8 del Convenio 87 de la OIT, que forma parte del bloque de constitucionalidad, en virtud de los cuales las organizaciones de trabajadores tienen el derecho de elegir libremente sus representantes, en cuanto aquella suspende por tiempo indefinido el ejercicio de este derecho hasta cuando se surta la comunicación al empleador y a la autoridad de trabajo, lo que además auspicia posibles maniobras del empleador para eludir dicha comunicación.

Señala que según las mismas disposiciones del citado convenio las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar ese derecho o a entorpecer su ejercicio, y que el legislador no puede menoscabar dicha garantía.

Finalmente expresa que la infracción de las normas superiores indicadas se puede establecer

con el examen de razonabilidad y que el legislador tiene competencia para ampliar la autonomía de los sindicatos de trabajadores y no para restringirla.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de la Protección Social

Mediante escrito radicado el 29 de Enero de 2008, la ciudadana Mónica Andrea Ulloa Ruiz, obrando en nombre del Ministerio de la Protección Social, pide a la Corte que declare exequibles las normas demandadas, con los siguientes argumentos:

Manifiesta que los sindicatos están sometidos a la ley, puesto que el Art. 39 de la Constitución dispone que la estructura interna y el funcionamiento de los mismos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos y el Art. 8º del Convenio 87 de la OIT establece que al ejercer los derechos que se les reconocen en éste, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

Afirma que la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-567 de 2000, señaló que no infringe el Art. 39 de la Constitución ni las normas consideradas del Convenio 87 de la OIT, el hecho de que en la ley se establezca que la organización sindical recién creada y que ya tiene personería jurídica cumpla, con posterioridad, unos requisitos para su inscripción ante la autoridad correspondiente, para efectos de publicidad, seguridad y prueba de su existencia.

Enuncia que, en la misma forma, la inscripción de los cambios en la junta directiva de un sindicato no desconoce el Art. 39 de la Constitución ni el Convenio 87 de la OIT, pues la inscripción no es un requisito previo ni determina las decisiones de aquel, y se trata de momentos distintos. Añade que la inscripción no afecta la existencia o la validez de las decisiones tomadas por el sindicato y que sólo las hace oponibles a terceros, es decir, les otorga eficacia.

2. Intervención del ciudadano José Gabriel Mesa Cárdenas

Mediante escrito presentado el 31 de Enero de 2008, el ciudadano José Gabriel Mesa

Cárdenas solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas, con los siguientes argumentos:

Expresa que los órganos de control de la OIT han reconocido la existencia de reglamentaciones nacionales sobre materias tales como la inscripción de las organizaciones de trabajadores en el registro sindical, de sus estatutos y de las modificaciones de sus juntas directivas, sin que por ello se pueda considerar que se vulnera la libertad sindical consagrada en el Convenio 87 de la OIT y demás instrumentos relativos al derecho de sindicalización. Agrega que las referencias en el texto de tal convenio a la ausencia de intervención estatal en esos asuntos no han sido interpretadas literalmente como ausencia del Estado sino como sujeción de éste a ciertos parámetros acordes con la libertad sindical.

Indica que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT - CEACR - ha reconocido que no vulnera la libertad sindical la exigencia de simples formalidades, siempre que con ellas no se vulnere la autonomía sindical y atiendan a cumplir el propósito de la publicidad de los actos, sea que se trate de inscripciones voluntarias u obligatorias.

Sostiene que la exigencia consagrada en el Art. 371 del Código Sustantivo del Trabajo no pasa de ser una formalidad necesaria y razonable, para dar publicidad a los cambios que libremente lleva a cabo la organización sindical en su junta directiva, y que aquella no incide en la configuración de esta última ni otorga a las autoridades la facultad de intervenir en el asunto.

Manifiesta que el Art. 372 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 50 de 1990, fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-567 de 2000 con argumentos que son de recibo en este asunto, en particular la afirmación en el sentido de que se trata de dos momentos distintos: el del nacimiento del sindicato y la adquisición de su personería jurídica, por una parte, y el de la inscripción ante las autoridades correspondientes, por otra parte.

Señala que el nuevo texto del mismo artículo, modificado por la Ley 584 de 2000, no se aparta de los principios contenidos en el Convenio 87 de la OIT, en cuanto no establece una autorización previa en cabeza de las autoridades ni requisitos más allá de los formales permitidos, y en cuanto la personería jurídica existe en forma independiente de su inscripción

ante la autoridad administrativa.

En relación con el Art. 391 del Código Sustantivo del Trabajo, expone que la Comisión de Expertos mencionada ha reconocido la existencia de regulaciones nacionales que promueven los principios democráticos en las organizaciones de trabajadores y asevera que, a su vez, el Comité de Libertad Sindical ha indicado que la imposición por vía legislativa del voto directo, secreto y universal para elegir a los dirigentes sindicales no plantea problemas de conformidad con los principios de la libertad sindical.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto N° 4493 presentado el 27 de Febrero de 2008, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte que:

i) Declare exequible el Art. 371 del Código Sustantivo del Trabajo en el entendido de que la comunicación de los cambios que se surtan en la junta directiva de las organizaciones sindicales, que se exige darse al empleador y demás terceros señalados en el Art. 363 del mismo código, son compatibles con la Constitución 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 válidamente adoptadas por la organización sindical.

ii) Ordene estarse a lo resuelto en las Sentencias 115 del 26 de Septiembre de 1991 dictada por la Corte Suprema de Justicia y C-567 de 2000 proferida por la Corte Constitucional en relación con el Art. 372, inciso 1°, del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Art. 50 de la Ley 50 de 1990, modificado por el Art. 6° de la Ley 584 de 2000, por existir cosa juzgada material.

iii) Declare exequible el Art. 391, Num. 1, del Código Sustantivo del Trabajo, en lo examinado.

Sustenta su petición en las siguientes razones:

Expresa que los Convenios 87 (Art. 3°) y 98 (Art. 2°) de la OIT, aprobados por Colombia,

señalan que las organizaciones de los trabajadores y empleadores tienen derecho a redactar los estatutos y reglamentos administrativos, gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas y de adecuada protección contra todo acto de injerencia en su constitución, funcionamiento o administración.

Indica que según lo dispuesto en el Art. 93 de la Constitución, los únicos tratados internacionales que prevalecen en el orden interno son los que reconozcan derechos humanos, prohíban su limitación en los estados de excepción y hayan sido ratificados por Colombia.

Afirma que la mayoría de los convenios de la OIT son tratados de derechos humanos que sirven de marco de interpretación de los derechos y garantías laborales reconocidos en la Constitución, en especial el derecho-deber consagrado en su Art. 25 y los principios mínimos que contiene el Art. 53 ibidem, que en términos generales contempla la protección que debe darse al trabajador a efectos de garantizar su dignidad y libertad.

Sostiene que acerca de la pertenencia de los convenios de la OIT al bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha tenido una evolución y que según el criterio actual sólo hacen parte de aquel los convenios que la misma Corte determine en forma específica, en atención a las materias de que tratan. Agrega que dicha corporación ha considerado incorporado al bloque de constitucionalidad el Convenio 87 de la OIT.

Dictamina que el Art. 39 de la Constitución Política reconoce el derecho de asociación sindical y garantiza su ejercicio y que, sin embargo, establece como límites el orden legal y los principios democráticos.

Señala que, así mismo, el Art. 8° del Convenio 87 de la OIT impone el respeto de la legalidad a las organizaciones sindicales en el ejercicio de sus derechos.

Respecto de lo dispuesto en el citado Art. 39 superior en el sentido de que el reconocimiento jurídico de los sindicatos o asociaciones se producirá con la simple inscripción del acta de constitución, manifiesta que, como lo señalara la Corte Constitucional en la Sentencia C-567 de 2000, hay dos momentos distintos: cuando nace el sindicato y adquiere personería jurídica, por una parte, y cuando se inscribe el acta de constitución ante la autoridad

competente, por la otra.

Expone que, parafraseando a la Corte Constitucional, podría decirse que hay asuntos que conciernen exclusivamente a los sindicatos en ejercicio de la libertad sindical, tales como los cambios en sus juntas directivas, que tienen validez desde el momento en que aquellos los efectúen. Agrega que, sin embargo, por vía legislativa y en la medida en que no se afecte su núcleo esencial, pueden imponerse limitaciones que sean razonables y proporcionadas a la finalidad perseguida.

Relativamente al Art. 371 del Código Sustantivo del Trabajo, plantea que la exigencia en él contenida, en el sentido de comunicar los cambios en la junta directiva de los sindicatos de trabajadores en los términos previstos en el Art. 363 ibídem, al respectivo empleador y al Inspector de Trabajo o, en defecto de éste, al alcalde del lugar, para efectos de publicidad y para proteger los derechos de terceros y los de los directivos sindicales, son razonables y proporcionadas, en el entendido de que son posteriores a la adopción de las decisiones y no afectan la validez de éstas.

Opina que resulta claro que por mandato constitucional tanto la estructura interna como el funcionamiento de los sindicatos deben sujetarse a las restricciones impuestas por el orden legal y que en este caso la restricción establecida no viola el núcleo esencial del derecho de asociación sindical.

Acerca del Art. 372 del Código Sustantivo del Trabajo, asevera que el mismo, subrogado por el Art. 50 de la Ley 50 de 1990, fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia mediante la Sentencia 115 del 26 de Septiembre de 1991, después de la entrada en vigencia de la actual Constitución Política.

Enuncia que posteriormente la misma norma fue demandada ante la Corte Constitucional, la cual, mediante la Sentencia C- 567 de 17 de Mayo de 2000, ordenó estarse a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia en la citada sentencia, por existir cosa juzgada.

Afirma que dicha disposición fue modificada expresamente por el Art. 6° de la Ley 584 de 13 de Junio de 2000 y que en forma evidente éste reproduce en su esencia el contenido de la disposición que fue declarada exequible por la Corte Suprema de Justicia.

Respecto del Art. 391 del Código Sustantivo del Trabajo, manifiesta que el voto secreto puede facilitar la libre expresión de los miembros del sindicato, en cuanto puede evitar coacciones o represalias, que la papeleta escrita es un medio adecuado para realizarlo y que el cuociente electoral permite asegurar la representación de las minorías, como lo señala el legislador. Por tanto, son exigencias razonables que garantizan el ejercicio de la libertad sindical y la autonomía de los sindicatos.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar dirigida contra unas disposiciones que forman parte de leyes.

Consideraciones preliminares

Inhibición para adoptar decisión de fondo en relación con unas expresiones normativas por ineptitud sustantiva de la demanda.

2. De conformidad con lo previsto en los Arts. 40 y 242 de la Constitución, cualquier ciudadano podrá instaurar las acciones públicas de inconstitucionalidad previstas en el Art. 241 ibídem, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.

El Art. 2º del Decreto 2067 de 1991 consagra los requisitos de las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad, los cuales constituyen las condiciones mínimas para que la Corte Constitucional pueda ejercer su función general de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, así:

i. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;

i. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas;

i. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;

i. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado;

i. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

En forma reiterada la Corte Constitucional ha señalado que las razones por las cuales los preceptos constitucionales se estiman violados deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.¹

3. En las demandas que se examinan no se formuló cargo alguno de inconstitucionalidad contra el Art. 372, inciso 2°, del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Art. 50 de la Ley 50 de 1990 y modificado expresamente por el Art. 6° de la Ley 584 de 2000, ni contra el Art. 391, Num. 2, del mismo código, subrogado parcialmente por el Art. 54 de la Ley 50 de 1990, por lo cual la Corte se declarará inhibida para adoptar decisión de mérito respecto de dichos apartes normativos, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Existencia de cosa juzgada constitucional en relación con los Arts. 371 del Código Sustantivo del Trabajo y 391, Num. 1, del mismo código, subrogado parcialmente por el Art. 54 de la Ley 50 de 1990.

4. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C- 465 de 20082 resolvió “declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 371 del Código Sustantivo del Trabajo, por el cargo analizado, en el entendido de que la comunicación al Ministerio acerca de los cambios en la junta directiva de un sindicato cumple exclusivamente funciones de publicidad, y de que el fuero sindical opera inmediatamente después de la primera comunicación”.

En el planteamiento del problema jurídico a resolver, la Corte señaló que debía “establecer si condicionar la entrada en vigencia (...) de los cambios de la Junta Directiva de un sindicato a la comunicación indicada en el artículo 363 del Código Sustantivo del Trabajo, desconoce el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, y por ende del bloque de constitucionalidad”.

Este cargo es el mismo formulado en las demandas que se examinan en esta sentencia, por lo cual existe cosa juzgada constitucional. En consecuencia, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la citada sentencia.

5. Por otra parte, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C- 466 de 20083 resolvió “declarar la exequibilidad de la expresión “por votación secreta” y la inexecuibilidad de las expresiones “en papeleta escrita”, “y aplicando el sistema de cociente electoral” contenidas en el inciso primero del artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo”.

En la formulación del problema jurídico a resolver, la Corte indicó que debía determinar “si el establecimiento por el legislador de un determinado sistema de elección de las directivas sindicales, vulnera la autonomía de los trabajadores para fijar el sistema que consideren”.

Este cargo es el mismo expuesto en las demandas que se analizan en esta sentencia, por lo que existe cosa juzgada constitucional. Por tanto, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

Inexistencia de cosa juzgada constitucional respecto del Art. 372, inciso 1°, del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Art. 50 de la Ley 50 de 1990 y modificado expresamente por el Art. 6° de la Ley 584 de 2000.

6. De conformidad con lo preceptuado en el Art. 243 de la Constitución Política, los fallos que la Corte Constitucional dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Agrega dicha disposición que ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

Esta corporación ha indicado que la cosa juzgada constitucional puede ser: i) formal, cuando

existe una decisión sobre la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de la misma disposición legal que se demanda, desde el punto de vista formal, de modo que las dos normas son idénticas en su forma y en su materia o contenido, y ii) material, cuando existe una decisión de esa naturaleza sobre una norma legal que formalmente es distinta de la que se demanda pero tiene la misma materia o contenido que esta última⁴.

Así mismo, ha expresado que la cosa juzgada constitucional puede ser relativa, cuando la sentencia produce efectos exclusivamente en relación con uno o más cargos determinados de inconstitucionalidad, o absoluta, cuando la misma produce efectos respecto de todos los cargos posibles de inconstitucionalidad.

También ha planteado que por regla general la cosa juzgada es absoluta, y que por excepción es relativa cuando así se señala expresamente en la sentencia. En este sentido, declaró exequible el Art. 46 de la Ley 270 de 19965, Estatutaria de la Administración de Justicia, en el entendido de que “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”.

7. Mediante la Sentencia N° 115 de 26 de Septiembre de 19916, después de la entrada en vigencia de la actual Constitución Política, la Corte Suprema de Justicia declaró exequible el Art. 50 de la Ley 50 de 1990, cuyo texto era el siguiente:

“Artículo 50.- El artículo 372 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así: Artículo 372. EFECTO JURÍDICO DE LA INSCRIPCIÓN. 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 correspondan, mientras no se haya constituido como tal, registrado ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y sólo durante la vigencia de esta inscripción.”

Como fundamento de su decisión expresó:

“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 acta 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 voces de la misma Constitución, “se sujetarán al orden legal y la de (sic) principios democráticos (art. 39 ibidem) cuya verificación y cumplimiento competen al Estado”.

8. Mediante la Sentencia C-567 de 2007 la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra la misma disposición transcrita, en los siguientes términos:

“Primero.- En relación con el artículo 50 de la Ley 50 de 1990, estése a lo resuelto en la sentencia Nro. 115 del 26 de septiembre de 1991 de la Corte Suprema de Justicia”.

Como sustento de su decisión manifestó:

“En esta demanda, el actor solicita declarar la inexecutable de los artículos 45, parcial, 46, 47 y 50 de la Ley 50 de 1990, que establecen el trámite para el registro sindical, por considerar que violan el preámbulo y los artículos 1, 2, 5, 13, 14, 38, 39, 53, inciso cuarto, 83 y 93 de la Constitución, y los artículos 2, 3, 4, 7 y 8, numeral 2, del Convenio 87 de la O.I.T.

1. Cosa juzgada en relación con el artículo 50 de la Ley 50 de 1990.

El artículo 50 de la Ley 50 de 1990, que modificó el artículo 372 del Código Sustantivo del Trabajo, estableció el efecto jurídico de la inscripción de los sindicatos en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, norma que fue declarada exequible por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia 115 del 26 de septiembre de 1991.

El examen de la Corte correspondió a cargos semejantes a los esgrimidos ahora por el demandante, y la decisión de constitucionalidad se produjo ya entrada en vigencia la Constitución de 1991, y analizada la norma con base en esta Carta. En consecuencia, existe cosa juzgada sobre ella, y a tal decisión habrá de estarse (...).”.

A lo anterior agregó:

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

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

“En cuanto a la parte del derecho colectivo del trabajo, el proyecto se propone adecuar las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo a los convenios de la O.I.T., ya que en forma reiterada, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de dicho organismo, ha venido formulando observaciones en el sentido de que la legislación nacional no está acorde con los postulados de los precitados convenios.

“(…)

“4. En cuanto a la personería jurídica de las organizaciones sindicales, se proponen modificaciones sustanciales, tanto a nivel conceptual como procedimental, eliminando trámites o requisitos innecesarios que entorpecen la constitución de sindicatos.

“Así, se establece que las organizaciones sindicales, desde el momento de su formación, gozan de personería jurídica, y por ende, son sujetos de derecho sin autorización o ministerio de autoridad alguna, señalándose que para su ejercicio se requiere de la inscripción en el registro sindical que para tales efectos llevará el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

“Dicha inscripción no supone de manera alguna que las organizaciones sindicales estén sujetas para su constitución, a autorización previa por parte del Estado. Por el contrario, las mismas existirán como personas jurídicas desde el momento en que se constituyan como tales, pero para poder actuar válidamente ante las autoridades y terceros, como toda persona jurídica, se requerirá de un mínimo de requisitos que deben observarse, que para este caso, es lo que supone la inscripción.

“(…)

“De otra parte, y como consecuencia de la adquisición de la personería jurídica de las organizaciones sindicales desde el momento de su fundación, desaparece el fenómeno de la

provisionalidad de las directivas sindicales, de manera que, una vez constituido el sindicato, en el mismo acto o en actos posteriores se elegirá la junta directiva del mismo, de manera definitiva y por el período que se fije en los estatutos.” (se subraya)

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

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.

9. El citado Art. 50 de la Ley 50 de 1990 fue modificado expresamente por el Art. 6° de la Ley 584 de 2000, demandado en esta oportunidad, que dispuso lo siguiente:

Modifíquese el artículo 372 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por la Ley 50 de 1990 artículo 50, el cual quedará así:

Artículo 372. Efecto jurídico de la inscripción.

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 correspondan, mientras no se haya inscrito el acta de constitución ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y sólo durante

la vigencia de esta inscripción.

En los municipios donde no exista Oficina del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, la inscripción se hará ante el alcalde, quien tendrá la responsabilidad de enviar la documentación a la oficina del ministerio del municipio más cercano, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. A partir de la inscripción se surten los efectos legales.

10. En las presentes demandas, concretamente la correspondiente al Expediente N° D-7089, se acusa el texto actual del Art. 372 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual constituye una disposición nueva, formalmente distinta de la anterior, por lo cual no existe cosa juzgada constitucional.

Por consiguiente, por las razones expresadas en estas consideraciones preliminares, el análisis de constitucionalidad se circunscribirá a los cargos formulados contra el Art. 372, inciso 1°, del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Art. 50 de la Ley 50 de 1990 y modificado expresamente por el Art. 6° de la Ley 584 de 2000.

Problema jurídico planteado

11. Corresponde a la Corte determinar si el Art. 372, inciso 1°, del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Art. 50 de la Ley 50 de 1990 y modificado expresamente por el Art. 6° de la Ley 584 de 2000, al supeditar el ejercicio de las funciones y de los derechos de los sindicatos a la inscripción del acta de constitución en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, desconoce el derecho de asociación y la autonomía sindicales de los trabajadores e infringe el preámbulo y los Arts. 1°, 2°, 25, 39, 53 y 93 de la Constitución Política y los Arts. 2, 3 y 8 del Convenio 87 de la OIT.

Para tal efecto la Corte hará unas consideraciones sobre: i) el derecho de asociación sindical de los trabajadores, y ii) los convenios internacionales del trabajo y el bloque de constitucionalidad en Colombia, y a continuación examinará los cargos formulados.

Derecho de asociación sindical de los trabajadores

12. En virtud del Art. 38 de la Constitución Política, se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

Por su parte, el Art. 39 *ibídem* establece:

“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.

“La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.

13. En el campo internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁸, por su parte, reconoce a toda persona el derecho de reunión y asociación pacíficas, al igual que el de fundar sindicatos y afiliarse a ellos (Arts. 20.1 y 23.4).

Según el Art. 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹:

“1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

“2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (...)”

Conforme al Art. 8° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰:

“I. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

“a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

“(...)”

“c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

“(...)”.

En virtud del Art. 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹:

“2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

“(...)”.

De acuerdo con el Art. 8° del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”¹²:

“1. Los Estados Partes garantizarán:

“a. El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados Partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados Partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;

“(...)”.

“El ejercicio de los derechos enunciados precedentes sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstas sean propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás (...).

“(...)”.

Así mismo, el Convenio 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación¹³ establece:

“ARTICULO 2o. <3>.

“Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de aliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

“ARTICULO 3o. <4>.

“Las organizaciones de trabajo y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

“Las autoridades publicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

ARTICULO 8o. <9>.

Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

14. La Corte Constitucional ha considerado que el derecho de asociación sindical es un derecho fundamental, incluido expresamente por el constituyente en el Capítulo I del Título II de la Constitución (Art. 39), que constituye una modalidad de la libertad de asociación de las personas para el desarrollo de sus diversas actividades lícitas, en virtud del cual las personas, en ejercicio de la autonomía de su voluntad, tienen la facultad de constituir sindicatos y afiliarse a los que ya están constituidos, en procura de la defensa de sus intereses comunes, o de retirarse de los mismos, derecho cuyo ejercicio debe ser respetado y

protegido por las autoridades públicas conforme a lo previsto en el Art. 2° de la Constitución Política.

En relación con los componentes de tal derecho, esta corporación ha indicado:

“Considera la Corte, en consecuencia, que la libertad sindical comporta: i) el derecho de todos los trabajadores, sin discriminación ni distinción alguna, para agruparse a través de la constitución de organizaciones permanentes que los identifican como grupos con intereses comunes, y cuya defensa propugnan. Este derecho implica la libertad tanto para afiliarse como para retirarse de dichas organizaciones; ii) la facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin la injerencia, intervención o restricción del Estado; iii) el poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organización, condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disolución y liquidación, procedimiento liquidatorio, y otros aspectos que atañen con su estructura, organización y funcionamiento, que deben ser, en principio, libremente convenidos por los miembros de las asociaciones sindicales al darse sus propios estatutos o reformarlos, salvo las limitaciones que válidamente pueda imponer el legislador conforme al inciso 2 del art. 39; iv) La facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitación; v) la garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial; vi) el derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales e internacionales; vii) la inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical” 14

Así mismo, la Corte Constitucional ha expresado que el derecho de asociación sindical no es absoluto o ilimitado, ya que el mismo Art. 39 de la Constitución establece que la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos, y, también, los tratados

internacionales ratificados por el Estado colombiano autorizan su restricción mediante ley para garantizar determinados valores y principios como la seguridad nacional, el orden, la salud o moral públicos y los derechos y deberes ajenos.

En este sentido, esta corporación ha señalado que las restricciones o limitaciones que establezca el legislador al derecho de asociación sindical deben sujetarse al principio de razonabilidad, como se exige respecto de todos los derechos fundamentales, lo que significa que la finalidad de aquellas debe ser legítima a la luz de la Constitución Política y que los medios utilizados para alcanzarla deben ser idóneos, necesarios y proporcionados¹⁵.

Los convenios internacionales del trabajo y el bloque de constitucionalidad en Colombia

15. Según la jurisprudencia constitucional, el llamado bloque de constitucionalidad está compuesto por el texto de la Constitución Política y por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en dicho texto, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes.

Esta corporación ha distinguido entre el bloque de constitucionalidad en sentido estricto y el bloque de constitucionalidad en sentido lato o amplio. A este respecto ha expresado:

“Efectivamente, resulta posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. En un primer sentido de la noción, que podría denominarse bloque de constitucionalidad *stricto sensu*, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C.P., artículo 93)...

“(...)”

“Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad, según la cual aquel estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de

constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias...".20

16. Con fundamento en lo previsto en el Art. 93 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha fijado como criterio general que la incorporación de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia al bloque de constitucionalidad no es automática y requiere la decisión de la misma Corte en forma específica, en cada caso, en atención a la materia que ellos tratan.

Igualmente, ha señalado que esta corporación debe determinar si dichos tratados y convenios:

i) pertenecen al bloque de constitucionalidad en sentido estricto, conforme a lo previsto en la primera parte del inciso 1° del Art. 93 de la Constitución, o sea, cuando reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, caso en el cual tienen la misma jerarquía de las normas de la Constitución Política y constituyen por tanto parámetros para resolver sobre la constitucionalidad de las normas legales, o

ii) pertenecen al bloque de constitucionalidad en sentido lato o amplio, conforme a lo contemplado en la segunda parte del inciso 1° del Art. 93 de la Constitución, esto es, cuando tratan de derechos humanos, caso en el cual constituyen referencias obligatorias de interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Constitución Política.

17. En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha señalado que el citado Convenio 87 de la OIT forma parte del bloque de constitucionalidad en las siguientes sentencias, entre otras:

i) Sentencia T-568 de 199921:

“Los derechos de asociación, sindicalización y huelga, como se explicó anteriormente, forman parte de la normatividad constitucional por una razón doble: están expresamente consignados en la Carta, y ella integra a su texto los tratados internacionales sobre la materia.

“Colombia ha ratificado más de 50 Convenios de la OIT,? entre ellos, los Convenios 87 y 98 y se comprometió a cumplirlos de buena fe; en conjunto con las demás normas enunciadas, son el marco que se debe tener en cuenta al aproximarse a estos derechos.

“Por tanto, la interpretación y aplicación de los derechos laborales en Colombia, debe consistir en la integración de las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados sobre la materia: el derecho a la sindicalización y el derecho a la huelga deben ser respetados, su ejercicio no se puede perturbar con la injerencia externa (empleadores, autoridades administrativas, estatales o judiciales), y solamente se debe limitar cuando se trate de servicios públicos esenciales.”

“(…) la Corte, al avocar el tema, sólo puede realizar el examen de las normas legales impugnadas frente a la Constitución, y también, en este caso, al Convenio 87 de la O.I.T., que según jurisprudencia de la Corporación, hace parte del denominado ‘bloque de constitucionalidad’ (sentencias T-418 de 1992; C-225 de 1995; y, T-568 de 1999, entre otras).”

“Al comparar la norma constitucional y las del mencionado Convenio frente a la limitación establecida en los preceptos demandados, no se requieren profundos análisis para llegar a la conclusión de que éstos, en principio, constituyen una limitación al derecho general de los trabajadores a establecer las organizaciones sindicales que consideren convenientes.

“(…)

“Entonces, al continuar con la comparación del artículo 39 de la Constitución, en cuanto que garantiza a todos los trabajadores el derecho de constituir sindicatos, y de las disposiciones del Convenio 87 de la O.I.T., especialmente en el artículo 2, que dice que todos los trabajadores, sin ninguna distinción, tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, se concluye que la prohibición legal de formar sindicatos de base en una misma empresa, cuando ya exista otro, resulta injustificada a la luz de la garantía expresa de la Constitución de 1991.” (las subrayas son del texto original).

iii) Sentencia C-797 de 200023, en la cual se invocó el Convenio 87 de la OIT al juzgar la constitucionalidad de varias normas del Código Sustantivo del Trabajo que habían sido acusadas, en lo esencial, de desconocer la libertad de los sindicatos para dictar

autónomamente sus estatutos y establecer su forma de organización y funcionamiento, al igual que su derecho a obtener de manera automática su personería. Varias de las normas acusadas fueron declaradas inexecutable.

iv) Sentencia C-1491 de 200024, en la cual se resolvió declarar executable el segmento normativo acusado del artículo 70 de la Ley 50 de 1.990:

“(…) en aras de la protección adecuada e integral del derecho de asociación sindical, del ejercicio material de la libertad sindical y de la igualdad real respecto de los sindicatos y con el propósito de garantizar la autonomía, organización y funcionamiento de los sindicatos, se declarará executable el segmento normativo acusado del artículo 70 de la Ley 50 de 1.990, por no ser violatorio de los artículos 13, 39, 55, 92 y 93 Superiores, así como por no contradecir las Convenciones 87 y 98 de la O.I.T., que conforman, se reitera, el bloque de constitucionalidad, según lo ha precisado y reiterado múltiples veces esta Corporación, entre otras, en las sentencias C-385/2000, C-797/2000, T-441/92, SU-342/95 C-567/2000”.

Examen de los cargos formulados

Exequibilidad condicionada del Art. 372, inciso 1°, del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Art. 50 de la Ley 50 de 1990 y modificado expresamente por el Art. 6° de la Ley 584 de 2000

18. Consideran los demandantes que el Art. 372, inciso 1°, del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Art. 50 de la Ley 50 de 1990 y modificado expresamente por el Art. 6° de la Ley 584 de 2000, al supeditar el ejercicio de las funciones y de los derechos de los sindicatos a la inscripción del acta de constitución en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, desconoce el derecho de asociación y la autonomía sindicales de los trabajadores e infringe el preámbulo y los Arts. 1°, 2°, 25, 39, 53 y 93 de la Constitución Política y los Arts. 2, 3 y 8 del Convenio 87 de la OIT.

19. El derecho de asociación sindical, como una modalidad del derecho de libre asociación de las personas para el desarrollo de las diversas actividades lícitas que realizan en sociedad, es expresión de la autonomía de la voluntad de las mismas para regular sus intereses, que el ordenamiento jurídico les reconoce, la cual se ejerce en este caso dentro del marco de la protección especial del derecho al trabajo y de la garantía de unos derechos mínimos de los

trabajadores consagradas en la Constitución Política (Arts. 25 y 53).

El ejercicio de la autonomía de la voluntad está limitado en forma general por el orden público, esto es, por las condiciones básicas o fundamentales de la vida social, de interés general, que el ordenamiento jurídico prevé en normas imperativas, no derogables por los particulares.

Esta limitación se explica en un Estado Social de Derecho como el colombiano, por la sujeción de todos los gobernados al ordenamiento jurídico, en primer lugar a la Constitución Política, y por la prevalencia del interés general (Arts. 1º, 4º y 6º C. Pol.).

El Art. 39 superior establece que los trabajadores tienen derecho a constituir sindicatos sin intervención del Estado y que su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

Este precepto concuerda con el contenido en el Art. 2º del Convenio 87 de la OIT, en virtud del cual los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de aliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

En este sentido, el Art. 3º del Convenio 87 de la OIT establece que las organizaciones de trabajo tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. Agrega que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

No obstante, el citado Art. 39 de la Constitución contempla que la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.

Por su parte, el Art. 8º del Convenio 87 de la OIT dispone que al ejercer los derechos que se les reconocen en el mismo, los trabajadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

Del mismo modo, el Art. 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, antes transcrito, establece que el ejercicio del derecho de asociación sindical sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Igualmente, los Arts. 8° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 8° del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, también transcritos antes, contienen un enunciado normativo similar a este último.

Con base en los anteriores enunciados normativos se puede concluir que la Constitución Política y los tratados internacionales en materia de trabajo ratificados por Colombia protegen el derecho de asociación y la autonomía sindicales de los trabajadores, pero la protección otorgada no es absoluta o ilimitada, pues dicha normatividad permite que la ley establezca restricciones con fundamento en los principios democráticos, la seguridad nacional, la seguridad, la salud o la moral públicas y los derechos y libertades de los demás.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado en numerosas ocasiones que las limitaciones o restricciones a los derechos fundamentales deben sujetarse al principio de razonabilidad, en cuanto deben perseguir finalidades legítimas o válidas a la luz de la Constitución Política y deben materializarse con medios que sean: i) adecuados o idóneos para la consecución de aquellas; ii) necesarios, es decir, que no existan otros medios que no sacrifiquen los valores, principios o derechos constitucionales o que los sacrifiquen en menor medida, y iii) proporcionales en sentido estricto, o sea, que sus beneficios sean superiores a la afectación de los valores, principios o derechos constitucionales.

20. Conforme a lo dispuesto en el Art. 372, inciso 1°, del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Art. 50 de la Ley 50 de 1990 y modificado expresamente por el Art. 6° de la Ley 584 de 2000, 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 correspondan,

mientras no se haya inscrito el acta de constitución en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y sólo durante la vigencia de esta inscripción.

De otro lado, en concordancia con el contenido del Art. 39 de la Constitución Política, el Art. 365 del citado código, subrogado por el Art. 45 de la Ley 50 de 1990, establece que todo sindicato de trabajadores deberá inscribirse en el registro que para tales efectos lleve el Ministerio de la Protección Social.

21. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 39 de la Constitución Política, “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”.

En el mismo sentido, el Art. 2° del Convenio 87 de la OIT contempla que “Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de aliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

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.

La relevancia jurídica del principio de publicidad explica su garantía a nivel constitucional como uno de los componentes del debido proceso (Art. 29 C. Pol.) y como uno de los principios que rigen las actuaciones de la Administración Pública (Art. 209 ibídem).

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.

22. Con base en lo anterior, teniendo en cuenta que el Art. 372, inciso 1°, del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Art. 50 de la Ley 50 de 1990 y modificado expresamente por el Art. 6° de la Ley 584 de 2000, puede ser interpretado en el sentido de que la inscripción del acta de constitución del sindicato ante el Ministerio de la Protección Social es un requisito de existencia o de validez del sindicato, lo cual sería contrario a lo dispuesto en el Art. 39 de la Constitución Política y en el Art. 2° del Convenio 87 de la OIT, que forma parte del bloque de constitucionalidad, esta corporación declarará exequible en forma condicionada tal expresión, por los cargos examinados en esta sentencia, 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.

VII. 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,

R E S U E L V E:

Primero.- DECLARARSE INHIBIDA para adoptar decisión de fondo en relación con el Art. 372, inciso 2°, del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Art. 50 de la Ley 50 de 1990 y modificado expresamente por el Art. 6° de la Ley 584 de 2000, y respecto del Art. 391, Num. 2, del mismo código, subrogado parcialmente por el Art. 54 de la Ley 50 de 1990, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C- 465 de 2008 dictada por esta corporación, que declaró EXEQUIBLE en forma condicionada el Art. 371 del Código Sustantivo del Trabajo, por el cargo analizado, en el entendido de que la comunicación al Ministerio de la Protección Social acerca de los cambios en la junta directiva de un sindicato cumple exclusivamente funciones de publicidad, y de que el fuero sindical opera inmediatamente después de la primera comunicación.

Tercero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-466 de 2008 proferida por esta corporación, que declaró EXEQUIBLE la expresión “por votación secreta” e INEXEQUIBLES las expresiones “en papeleta escrita” y “y aplicando el sistema de cociente electoral” contenidas en el Art. 391, Num. 1, del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado parcialmente por el Art. 54 de la Ley 50 de 1990.

Cuarto.- DECLARAR EXEQUIBLE en forma condicionada, por los cargos analizados en esta sentencia, el Art. 372, inciso 1°, del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Art. 50 de la Ley 50 de 1990 y modificado expresamente por el Art. 6° de la Ley 584 de 2000, en el entendido de que la inscripción del acta de constitución del sindicato ante el Ministerio de la Protección Social cumple exclusivamente funciones de publicidad, sin que ello autorice a dicho ministerio para realizar un control previo sobre el contenido de la misma.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y

archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sobre este tema se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias C-1052 de 2001, C-1256 de 2001, C-1294 de 2001, C-777 de 2006 y C-803 de 2006.

2 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

3 M. P. Jaime Araújo Rentería.

5 En virtud del Art. 46 de la Ley 270 de 1996, “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”.

6 M. P. Jaime Sanín Greiffenstein.

7 M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Salvamento Parcial de Voto de José Gregorio Hernández Galindo, Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur Gálvis. Aclaración de Voto de Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa.

8 La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 -Resolución 217 A (III)-.

9 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se suscribió por los delegados a la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 -Resolución 2200 A (XXI)-, entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y fue aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

10 El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales se suscribió el 16 de diciembre de 1966 en la Asamblea General de las Naciones Unidas -Resolución 2200 A (XXI)-. Entró en Vigor el 3 de Enero de 1976. Fue aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

11 La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, y aprobada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972.

12 El Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” fue suscrito el 17 de Noviembre de 1988 y aprobado en Colombia mediante la Ley 319 de 1996.

13 El Convenio 87 fue adoptado por la Conferencia General de la OIT en 1948, en Ginebra, Suiza. Fue aprobado en Colombia por la Ley 26 de 1976.

14 M. P. Antonio Barrera Carbonell.

15 A este respecto se pueden consultar las Sentencias C-043 de 2006, C-449 de 2005, C-201 de 2002, C-797 de 2000 y C- 385 de 2000, entre otras.

16 Véanse, entre otras, las sentencias SC-295/93 (MP. Carlos Gaviria Díaz), SC-179/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz), SC-225/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero), SC-578/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), SC-327/97 (MP. Fabio Morón Díaz).

17 Véanse, entre otras, las sentencias SC-337/93 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), SC-423/95 (MP. Fabio Morón Díaz), SC-600A/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero), SC-287/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

18 Véanse las sentencias SC-578/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) y SC-358/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

19 SC-358/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

20 Sentencia C-191 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

21 M. P. Carlos Gaviria Díaz; Salvamento de Voto de Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa; Aclaración de Voto de Alvaro Tafur Gálvis.

22 M. P. Alfredo Beltrán Sierra; Salvamento Parcial de Voto de José Gregorio Hernández Galindo, Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur Gálvis; Aclaración de Voto de Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa.

23 M. P. Antonio Barrera Carbonell; Salvamento Parcial de Voto de Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Vladimiro Naranjo Mesa, Alvaro Tafur Gálvis y Fabio Morón Díaz.

24 M. P. Fabio Morón Díaz; Aclaración de Voto de Cristina Pardo.