

INSCRIPCION EN EL REGISTRO SINDICAL – Causales para negar la inscripción

En efecto, la reserva de ley para la expedición de los códigos contenida en el artículo 150 de la Constitución, prohíbe de manera explícita conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir o reformar códigos. Y si ni siquiera está al alcance del Presidente de la República el modificar normas contenidas en los códigos vía facultades extraordinarias, mucho menos podría el Ministerio mediante un decreto de naturaleza administrativa entrar a modificarlos. Las funciones del Ministerio de Protección Social contenidas en el Decreto 205 de 2003 se limitan a determinar, en materia de asociaciones sindicales, en el numeral 7 del artículo 29, que la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo, desempeñará y dirigirá las acciones relativas al registro sindical y al depósito de estatutos y de elección de juntas directivas de las organizaciones sindicales, así como las acciones relativas a la cancelación del registro sindical y a organizar y administrar el archivo sindical de las organizaciones sindicales en todo el territorio nacional, sin que, de ninguna manera se le confiera la posibilidad de adicionar o reformar el Código Sustantivo de Trabajo y mucho menos sobre una materia de esta envergadura que como ya se expuso, corresponde al Congreso estudiar y debatir de conformidad la Constitución Política y el Convenio 87 de la OIT, en aras de proteger el derecho a la libertad sindical.

FUENTE FORMAL: CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO – ARTICULO 366 NUMERAL 4 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 150 / DECRETO 205 DE 2003.

NOTA DE RELATORIA: Inscripción en el registro sindical, Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 20 de mayo de 2010, Rad. 2008-00192, MP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 1651 DE 2007 (24 de mayo) MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL – ARTICULO 2 NUMERALES 3, 4, Y 5 (Anulados).

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., seis (6) de febrero de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00045-00

Actor: GUILLERMO BONILLA ORTEGON

Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

Referencia: ACCION DE NULIDAD

Se decide la demanda presentada por el actor en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., en la que solicita se declare la nulidad de los numerales 3, 4, y 5 del artículo 2 de la Resolución 1651 de 24 de mayo de 2007 "Por la cual se modifican los artículos 2, 3 y 5 de la Resolución Número 01875 de 2002", expedida por el Ministerio de Protección Social.

I . LA DEMANDA

1.1. Normas violadas y concepto de la violación.

El demandante desarrolla el concepto de la violación en tres cargos:

1.1.1.- Violación a la Constitución Política en su preámbulo, los artículos 2, 6, 14, 25, 29, 38, 39, 53 y el artículo 150 numerales 1, 2 y 8.

El preámbulo de la Constitución garantiza la justicia, un marco jurídico y un orden social justo, lo que significa una obligación del Estado de garantizar su plena vigencia; el acto administrativo demandado limitó los derechos de los que gozan los trabajadores y las agremiaciones sindicales.

Las autoridades públicas están instituidas para proteger, la vida honra y demás derechos y libertades, asegurando la vigencia de un orden justo, lo que no se cumple, ya que una autoridad pretende reformar el Código Sustantivo de Trabajo extralimitando sus funciones, en este caso no existe autorización legal que permitiera al Ministro de la Protección Social modificar dicho código, violando el debido proceso en las actuaciones administrativas, al igual que el derecho de asociación, limitando su creación y existencia.

El acto administrativo restringe el derecho a constituir sindicatos o asociaciones, al indicar causales ilegales para su inscripción y limita el derecho de la estabilidad laboral, si es que con la creación de un sindicato, dicho derecho se obtiene.

La facultad de expedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones, corresponde al Congreso de manera exclusiva e imperativa.

1.1.2.- Violación de los artículos 2, 3 y 36 del Código Contencioso Administrativo.

No se cumplieron los cometidos estatales con la actuación administrativa representada en el acto administrativo impugnado, porque se violaron varias disposiciones constitucionales y legales.

Tampoco la actuación administrativa del ente demandado se encuadró dentro de los principios orientadores de las mismas, pues no existió ni imparcialidad, ni eficiencia.

1.1.3.- Violación del numeral 4 del artículo 366 del Código Sustantivo del Trabajo.

Estima violado el numeral 4 del artículo 366 del Código Sustantivo del Trabajo por cuanto en él no se estipularon las restricciones que el acto parcialmente acusado impuso. La facultad de reformar un código se encuentra dada única y exclusivamente al legislador.

II. CONTESTACION DE LA DEMANDA

El Ministerio de Protección Social contestó la demanda y en su defensa, en resumen argumentó:

Procurar la existencia de sindicatos con el objetivo primordial de garantizar situaciones distintas al derecho asociación sindical, como lo pueden ser situaciones particulares, como de usanza ha sido la constitución de organizaciones de esta índole para procurar la estabilidad laboral de algunos funcionarios o empleados, contraviene las finalidades previstas, para el ejercicio del derecho de asociación sindical, en el Convenio 87 de la OIT, la Constitución Política, la ley y en sus desarrollos jurisprudenciales.

Por lo mismo no es cierto que este Ministerio se haya abrogado competencias que solo le corresponden al legislativo, dado que simplemente se centra en segregar las razones por las cuales no se puede efectuar la inscripción de los sindicatos, que de manera general ya previamente ha establecido la Constitución y la Ley.

El artículo 2º de la Resolución No. 1651 de 2007, prevé en sus numerales 1º y 2º, las causales dispuestas en el artículo 366 del Código Sustantivo de Trabajo, previéndose en los numerales 3º, 4º y 5º al parecer del demandante, otras causales, que en estricto sentido no lo son, por cuanto las mismas ya se

contemplan en otras normas del Código Sustantivo de Trabajo o hacen parte del desarrollo jurisprudencial que ya ha efectuado la Corte Constitucional.

Frente al numeral 3º acusado, qué sentido tendría crear organizaciones sindicales que tienen como fin primordial, otras actividades diferentes al ejercicio fundamental del derecho de asociación sindical, por cuanto ello no correspondería a los criterios y valores ya esgrimidos por esta instancia constitucional sino además por el bloque de constitucionalidad que informa este derecho, así como el criterio también esgrimido por esta Corte Constitucional, sobre el ejercicio razonado y proporcional de los derechos.

La causal que dispone el numeral 4º, lo que hace es señalar que la organización sindical se haya constituido contraviniendo la clasificación establecida por el artículo 356 del Código Sustantivo de Trabajo, por cuanto es claro que no tendría ningún sentido que para la creación de un sindicato se desconociera esta clasificación, dado que dicho desconocimiento implica necesariamente que los estatutos de ese organismo vulneran la Constitución y la ley, causal prevista en el literal a) del numeral 4º del artículo 366 del Código Sustantivo de Trabajo.

Igual suerte corren los argumentos esgrimidos contra el numeral 5º del acto administrativo demandado, toda vez que crear un sindicato, que desconoce la definición que el Código Sustantivo de Trabajo hizo de los sindicatos de industria o rama de actividad económica, ya de por sí, constituye una violación a la ley, y como consecuencia unos estatutos que desconocen efectivamente la Constitución y la Ley.

No es cierto que las disposiciones de la resolución acusada, violen los criterios y principios orientadores que el C.C.A., que debe observar el ejercicio de la función administrativa ya que la administración no hace otra cosa que, bajo los parámetros ya definidos por el Código Sustantivo de Trabajo, desagregar para mayor claridad las razones más comunes contrarias a la Constitución y la Ley por las cuales se niega la inscripción en el registro sindical; desde esta óptica es claro que, contrario al criterio del demandante, el ejercicio de la función administrativa busca garantizar el derecho de asociación sindical bajo criterios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

No es cierto que el Ministerio de la Protección Social sea incompetente para expedir las disposiciones de la Resolución que se demanda, por cuanto su actuación se efectuó de conformidad con las funciones que el Decreto 205 de

2003 dispone, debe ejercer esta Entidad, toda vez que es el ente rector entre otras áreas en la de trabajo, y el citado decreto prevé en su artículo 29 que la Unidad Especial de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo, tiene entre otras funciones la de dirigir y coordinar las acciones para la inscripción de las organizaciones sindicales en el registro sindical, adopción y reforma de estatutos y demás aspectos relacionados, que se repite, establece razones que de su inobservancia implica la negativa a realizar la inscripción en el registro sindical, previstas tanto por el Código Sustantivo de Trabajo como por la jurisprudencia constitucional.

La parte demandada propone la excepción de carencia actual de objeto argumentando que la Resolución No. 1651 del 27 de mayo de 2007 demandada, fue derogada por la Resolución No. 0626 del 22 de febrero de 2008.

III. MINISTERIO PÚBLICO

Por auto de 24 de julio de 2012, se dio traslado, por 10 días para alegar de conclusión, tanto a las partes como al Procurador Delegado ante el Consejo de Estado; término dentro del cual el señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa se pronunció concluyendo que con fundamento en las mismas razones en que se apoyó la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de 2 de mayo de 2010, los cargos primero y tercero formulados por el demandante, tienen vocación de prosperidad por las siguientes consideraciones:

La inclusión de las tres (3) nuevas causales referidas a la negación de la inscripción sindical, bien porque la organización sindical busque con su conformación la estabilidad laboral de sus afiliados, o porque no se atenga a lo establecido en el artículo 356 del Código Sustantivo de Trabajo, o porque se constituyan sindicatos de industria o por rama de actividad económica, pero que sus afiliados no pertenezcan a la misma industria o rama de actividad económica o sean de la misma empresa, dichas causales se constituyen en violaciones a los principios de asociación o libertad sindical ya ampliamente tratados por la jurisprudencia constitucional.

La función consagrada en el numeral 2 del artículo 150 de la Constitución Política de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones, nos indica que existe una cláusula general de competencia

asignada al legislador para la expedición y reforma de los códigos que se expiden en materia sustancial y procesal de las distintas disciplinas jurídicas.

La sola confrontación entre la disposición constitucional y las modificaciones que la Resolución No. 1651 de 2007 ordena realizar al artículo 2o de la Resolución 01875 de 2002, en el sentido de agregarle tres (3) nuevas causas por las cuales el funcionario competente puede negar la inscripción en el registro sindical, se constituyen en una violación del ordenamiento constitucional.

De otra parte, al examinar el Decreto 205 de 2003, por el cual se determinan las funciones del entonces Ministerio de Protección Social, se encuentra que el artículo 29 faculta a la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo, solamente para: *“7. Dirigir y coordinar las acciones relativas al registro sindical y al depósito de estatutos y de elección de juntas directivas de las organizaciones sindicales, así como las acciones relativas a la cancelación del registro sindical.”*, en ningún caso le atribuye al Ministro la competencia para reformar las causales de negación del registro sindical, en la medida en que se trata de un tema de reserva constitucional en cabeza del Congreso de la República.

En el ordenamiento jurídico colombiano, el Código Sustantivo del Trabajo se ocupa en el Capítulo III, artículos 364 a 372, de la personería jurídica de los sindicatos, de la modificación de estatutos de dichas organizaciones y, para el caso que nos ocupa, del registro sindical y de su tramitación ante la autoridad administrativa.

El enunciado del numeral 4 del artículo 366 del CST dice a la letra: *“4) Son causales para negar la inscripción en el registro sindical únicamente las siguientes:”*; la expresión "únicamente" es excluyente, que no admite la opción de agregar tres (3) nuevas causas o causales para negar el registro sindical. Lo anterior implica que el Ejecutivo desconoció la cláusula general de competencia que le corresponde por disposición constitucional al Congreso de la República para reformar los códigos, lo que conlleva a considerar procedente que se acoja la pretensión de declarar la nulidad de la Resolución No. 1651 de 2007.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El accionante solicita la declaratoria de nulidad de los numerales 3, 4, y 5 del artículo 2º de la Resolución 1651 de 24 de mayo de 2007 "Por la cual se modifican los artículos 2, 3 y 5 de la Resolución Número 01875 de 2002", expedida por el Ministerio de Protección Social.

El acto acusado parcialmente como violatorio de las normas constitucionales y legales es del siguiente tenor:

MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL
RESOLUCIÓN NÚMERO 1651 DE 2007
(24 DE MAYO DE 2007)

Por la cual se modifican los artículos 2º, 3º y 5º de la Resolución 01875 de 2002

EL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

En ejercicio de sus atribuciones legales, en especial de las que le confiere el Decreto 205 de 2003 y

CONSIDERANDO

Que en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 39 de la Constitución Política y en aras de mejorar las condiciones de libertad sindical, se hace necesario, con base en los principios de imparcialidad, equidad, igualdad y el debido proceso, garantizar la gestión de las organizaciones sindicales, haciendo más expedito el procedimiento para la inscripción de las mismas en el registro sindical.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1º. Modificar el artículo 2 de la resolución 01875 de 2002 el cual quedará así:

“Artículo 2º

Recibida la solicitud de inscripción en el registro sindical, acompañada de los documentos establecidos en el artículo 365 del Código Sustantivo del Trabajo y con sujeción a lo previsto en el presente artículo, el funcionario competente dispone de cinco (5) días hábiles para realizar la inscripción, mediante acto administrativo susceptible de los recursos de la vía gubernativa.

Cuando el funcionario competente establezca que la organización sindical se constituyó sin sujeción a lo previsto en el presente artículo, éste procederá dentro del mismo término señalado en el inciso anterior a negar la inscripción, mediante acto administrativo susceptible de los recursos de reposición y apelación.

Las únicas causas por las cuales el funcionario competente puede negar la inscripción en el registro sindical son las siguientes:

- 1. Que los estatutos sean contrarios a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Que la organización sindical se haya constituido con un número de miembros inferior al exigido por la ley.*
- 3. Que la organización sindical no se haya constituido para garantizar el derecho fundamental de asociación sindical, sino con el fin de obtener estabilidad laboral.***
- 4. Que la organización sindical se haya constituido contraviniendo la clasificación establecida en el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo.***
- 5. Que se constituya una organización sindical de industria o por rama de actividad económica, pero sus afiliados sean trabajadores de empresas que no son de la misma industria o rama de actividad económica, o sean trabajadores de una misma empresa.***

El acto administrativo que niegue la inscripción en el registro sindical, deberá señalar el artículo de la Constitución Política o de la ley que se estima violado”.

Artículo 2º. Modificar el artículo 3º de la Resolución 01875 de 2002, el cual quedará así:.....” (Negrilla fuera de texto)

4.1. Excepción de carencia actual de objeto

Previo al análisis de fondo corresponde a la Sala el estudio de la excepción propuesta por la demandada relativa a la carencia actual de objeto fundada en el hecho de que la resolución parcialmente demandada fue derogada por la Resolución 0626 de 22 de febrero de 2008.

Para la Sala la excepción propuesta no tiene vocación de prosperidad ya que La Resolución 1651 de 24 de mayo de 2007 gozó de presunción de legalidad hasta su derogatoria con la expedición y entrada en vigencia de la Resolución 0626 de 22 de febrero de 2008 “Por medio del cual se deroga la Resolución 1651 de 2007

y se modifican los artículos 2º, 3º y 5º de la Resolución 01975 de 2002”, por lo que la resolución parcialmente demandada produjo efectos mientras estuvo vigente.

El Juez debe pronunciarse así se haya producido la derogatoria de los actos acusados, en razón a los efectos que las citadas disposiciones pudieron producir durante su vigencia y en aplicación de la jurisprudencia del Consejo de Estado¹, según el cual *“se impone fallo de mérito a pesar de que los actos demandados hayan sido derogados al momento de dictar sentencia, pues la derogatoria no restablece per se el orden jurídico vulnerado, sino que, apenas acaba con la vigencia, ya que un acto administrativo aún derogado, continúa amparado por la presunción de legalidad que lo protege, que sólo se pierde ante el pronunciamiento de nulidad del juez competente...”*

4.2. Análisis del caso concreto.

El problema planteado consiste en determinar si el entonces Ministerio de la Protección Social excedió su potestad reglamentaria al establecer, por medio de la Resolución 1651 de 2007, las causales indicadas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo segundo, por las cuales el funcionario competente puede negar la inscripción en el registro sindical.

El actor plantea el desconocimiento, por parte del entonces Ministerio de Protección Social, del derecho de asociación sindical, al indicar nuevas causales para negar la inscripción en el registro sindical, abrogándose competencias propias y exclusivas del legislador.

Al respecto, tanto la jurisprudencia de ésta Corporación como la de la Corte Constitucional han señalado el imperativo necesario de protección al ejercicio libre de la creación de organizaciones sindicales reafirmando en esencia el contenido del Convenio 87 de la OIT, norma perteneciente al bloque de constitucionalidad, que constituye un parámetro para el juicio de

¹ Sentencia de esta Sección de 23 de febrero de 1996 que prohijó la tesis expuesta por la Sala Plena en sentencia de 14 de enero de 1996.

constitucionalidad. Así el Consejo de Estado² se pronuncia acerca del tema, citando importante jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“(...)

“1. Ejercicio de la libertad sindical en la conformación y reforma de estatutos.

La constitución de sindicatos constituye un derecho constitucional autónomo que opera “sin intervención del Estado”, tal y como lo señala de manera expresa el artículo 39 de la Carta Política. Se trata del principio de autonomía sindical, de profundo arraigo democrático, cuyo desarrollo legal se contempla en el artículo 353 del Código Sustantivo del Trabajo, con las modificaciones que introdujeron las Leyes 50 de 1990 y 584 de 2000, en los siguientes términos:

“... Derecho de Asociación.

1. De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política los empleadores y los trabajadores tienen el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos; estos poseen el derecho de unirse o federarse entre sí.

2. Las asociaciones profesionales o sindicatos deben ajustarse en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes, a las normas de este título y están sometidos a la inspección y vigilancia del Gobierno, en cuanto concierne al orden público.

Los trabajadores y empleadores, sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a éstas con la sola condición de observar los estatutos de las mismas (...).”

En la sentencia C-385/2000³ la Corte Constitucional precisó la relación entre el derecho de asociación, considerado como derecho fundamental, y la libertad sindical de la siguiente manera:

“En el derecho de asociación sindical subyace la idea básica de la libertad sindical que amplifica dicho derecho, como facultad autónoma para crear organizaciones sindicales, ajena a toda restricción, intromisión o intervención del Estado que signifique la imposición de obstáculos en su constitución o funcionamiento. Ello implica, la facultad que poseen las referidas organizaciones para autoconformarse y autoregularse conforme a las reglas de organización interna que libremente acuerden sus

² Sentencia de 25 de marzo de 2010, Magistrado Ponente Gerardo Arenas Monsalve, número de radicación: 11001-03-25-000-2002-00279-01(5983-02)

³ Sent. del 5 de abril de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonell

integrantes, con la limitación que impone el inciso 2 del art. 39, según el cual la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos se sujetan al orden legal y a los principios democráticos”.

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, sus estatutos, las 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 (...)⁴. Este inciso hace referencia a que la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos se sujetan al orden legal y a los principios democráticos.

Ya con anterioridad los Convenios 87 y 98 de la OIT aprobados por las Leyes 26 y 27 de 1976, así como el Convenio 154 ratificado por la Ley 524 de 1999, establecieron en su primera parte una serie de normas sobre la libertad sindical. Entre ellas se encuentran los artículos 2 y 3 del primero de los convenios citados, que rezan:

“ARTÍCULO 2. 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 afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

“ARTÍCULO 3. 1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

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

⁴ sentencia C-797 de 2000 M. P. Antonio Barrera Carbonell.

De acuerdo con el marco legal anterior, las normas integrantes de la Constitución Política como los convenios internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad y la ley consagran, de manera expresa el libre ejercicio de la actividad sindical, pero sin que dicha libertad sea absoluta, pues si bien este derecho fundamental de carácter social goza de la especial protección del Estado e incluso su vulneración es sancionada bajo las normas penales, tiene un límite respecto a su estructura interna y funcionamiento, los cuales deben estar sujetos “al orden legal y a los principios democráticos”. (Negrilla fuera de texto)

Es así que el legislador prevé en el numeral 4 del artículo 366 del Código Sustantivo de Trabajo el límite a una libertad omnímoda, estableciendo tres causales por las cuales se puede negar la inscripción en el registro sindical, una de las cuales fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional⁵:

Código Sustantivo del Trabajo

ARTÍCULO 366. TRAMITACION.

1) Recibida la solicitud de inscripción, el ministerio del trabajo y seguridad social, dispone de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación, para admitir, formular objeciones o negar la inscripción en el registro sindical.

2) En caso de que la solicitud no reúna los requisitos de que trata el artículo anterior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social formulara por escrito a los interesados las objeciones a que haya lugar, para que se efectúen las correcciones necesarias.

En éste evento el Ministerio de Trabajo dispone de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud corregida, para resolver sobre la misma.

3) Vencidos los términos de que tratan los numerales anteriores, sin que el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social se pronuncie sobre la solicitud formulada, la organización sindical quedará automáticamente inscrita en el registro correspondiente.

4) Son causales para negar la inscripción en el registro sindical únicamente las siguientes:

a) Cuando los estatutos de la organización sindical sean contrarios a la Constitución Nacional, la Ley.

⁵ Sentencia C-567 del 17 de mayo del año 2000.

b) Cuando la organización sindical se constituya con un número de miembros inferior al exigido por la ley,

c) INEXEQUIBLE

PARAGRAFO. El incumplimiento injustificado de los términos previstos en el presente artículo hará incurrir al funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente.

La norma demandada añade tres causales por las cuales se puede negar la inscripción en el registro sindical que, a diferencia de lo manifestado por la parte demandada, no son derivaciones de las razones ya establecidas en el Código Sustantivo de Trabajo ni hacen parte de desarrollos jurisprudenciales, estas son:

3. *Que la organización sindical no se haya constituido para garantizar el derecho fundamental de asociación sindical, sino con el fin de obtener estabilidad laboral.*
4. *Que la organización sindical se haya constituido contraviniendo la clasificación establecida en el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo.*
5. *Que se constituya una organización sindical de industria o por rama de actividad económica, pero sus afiliados sean trabajadores de empresas que no son de la misma industria o rama de actividad económica, o sean trabajadores de una misma empresa.*

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido prolífica al tratar la reserva legal que le confiere la Constitución Política al Congreso para la expedición o reforma de Códigos, aquí, algunos apartes:

“...

“La reserva de Ley para la expedición de códigos. Delimitación del concepto de código.

3. De conformidad con lo dispuestos en el artículo 150 de la Constitución, numeral 2°, corresponde al Congreso de la República “hacer las leyes”, y por medio de ellas “Expedir códigos en todas las ramas de la legislación y reformar sus disposiciones”.

Este precepto debe ser complementado por el numeral 10 del mismo artículo, en cuyo inciso final prohíbe de manera explícita conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir códigos⁶. De donde deviene que la Constitución de 1991, en desarrollo de los principios democrático y de separación de poderes, contempla una genuina reserva legislativa en materias relacionadas con la expedición de códigos en todos los ramos de la legislación y la reforma de sus disposiciones.

4. Con el propósito de delimitar la mencionada regla de competencia legislativa, la jurisprudencia de esta Corporación ha expresado que por código debe entenderse “la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total”⁷, o todo cuerpo normativo único revestido de fuerza obligatoria “que regula de forma metódica sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho”⁸. También ha precisado que todo Código es una sistematización, pero no todo orden sistemático es un código⁹.

En este sentido, la regla constitucional de competencia establecida en el numeral 2° del artículo 150 de la Constitución y complementada por la prohibición del numeral 10 del artículo 150 Superior, conduce a que el legislador no pueda habilitar al Ejecutivo para que adopte un único conjunto normativo en el cual se sistematicen, integren, incorporen y armonicen las normas vigentes sobre una determinada rama del derecho. Para estos efectos, ha señalado la jurisprudencia¹⁰, es intrascendente la denominación que la norma habilitante le da a ese cuerpo legal, pues de todas formas una autorización conferida en los referidos términos estaría desconociendo el mencionado precepto superior.¹¹

⁶ En la sentencia C- 970 de 2004, la Corte Constitucional , ratifica esta regla destacando que *la Constitución, de manera expresa, excluye la posibilidad de la legislación delegada para la expedición de códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco y para decretar impuestos* . Sin embargo, señaló también “que nada permite suponer que se trate de una regla intangible. Como expresión de los principios, democrático y de separación de poderes, la Constitución colombiana de 1991 ha establecido una reserva de ley para esas materias. Pero una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que en su formulación del principio de separación de poderes, es posible que en circunstancias extraordinarias o excepcionales tales materias puedan regularse por el ejecutivo mediante delegación legislativa”.

⁷ Sentencia C-252 de 1994.

⁸ Sentencia C-129 de 1995.

⁹ Sentencia C-252 de 1994. Criterio reiterado en la sentencia C- 186 de 2003.

¹⁰ Cfr. Sentencia C- 186 de 2003.

¹¹ Sentencia C-340 de 3 de mayo de 2006.

En efecto, la reserva de ley para la expedición de los códigos contenida en el artículo 150 de la Constitución, prohíbe de manera explícita conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir o reformar códigos. Y si ni siquiera está al alcance del Presidente de la República el modificar normas contenidas en los códigos vía facultades extraordinarias, mucho menos podría el Ministerio mediante un decreto de naturaleza administrativa entrar a modificarlos. Las funciones del Ministerio de Protección Social contenidas en el Decreto 205 de 2003 se limitan a determinar, en materia de asociaciones sindicales, en el numeral 7 del artículo 29, que la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo, desempeñará y dirigirá las acciones relativas al registro sindical y al depósito de estatutos y de elección de juntas directivas de las organizaciones sindicales, así como las acciones relativas a la cancelación del registro sindical y a organizar y administrar el archivo sindical de las organizaciones sindicales en todo el territorio nacional, sin que, de ninguna manera se le confiera la posibilidad de adicionar o reformar el Código Sustantivo de Trabajo y mucho menos sobre una materia de esta envergadura que como ya se expuso, corresponde al Congreso estudiar y debatir de conformidad la Constitución Política y el Convenio 87 de la OIT, en aras de proteger el derecho a la libertad sindical.

Para abundar en razones, es importante precisar que, el mismo Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 366 prevé, al establecer las causales para negar la inscripción en el registro sindical, que **únicamente** se dan por las siguientes causales:

ARTÍCULO 366. TRAMITACION.

4) Son causales para negar la inscripción en el registro sindical **únicamente** las siguientes:

a) Cuando los estatutos de la organización sindical sean contrarios a la Constitución Nacional, la Ley.

b) Cuando la organización sindical se constituya con un número de miembros inferior al exigido por la ley,

c) INEXEQUIBLE

En efecto, con el vocablo únicamente, el legislador elimina la posibilidad de adicionar causales para negar la inscripción del registro sindical, ya sea por vía de interpretación o por vía de traspaso de otras normas del mismo código, como lo alega la parte demandada, o por aplicación de desarrollos jurisprudenciales.

Por todo lo anterior, concluye la Sala que, en este caso, el entonces Ministerio de Protección Social no tenía facultades para adicionar, por medio de la norma parcialmente acusada, causales para negar la inscripción en el registro sindical, violando específicamente la norma constitucional contenida en el artículo 150-2, dado que la reserva constitucional y legal para la expedición de códigos fue asignada al Congreso de la República.

Prohíja, igualmente, la Sala los argumentos, que en el mismo sentido, expone la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia que resuelve la demanda interpuesta en acción de nulidad contra la Resolución 626 de 22 de febrero de 2008, por la cual se deroga la Resolución 1651 de 2007 (aquí demandada parcialmente) y se modifican los artículos 2º, 3º y 5º de la Resolución 01875 de 2002. En aquella sentencia se expusieron los siguientes argumentos¹²:

“El accionante solicita en la demanda la declaratoria de nulidad parcial del artículo 2º de la resolución No. 0626 de 22 de febrero de 2008, que modificó el artículo 2 de la resolución 1875 de 2002 en los numerales 3º, 4º y 5º expedido por el Ministro de la Protección Social.

La resolución demandada hace referencia a la inscripción en el registro sindical, conteniendo disposiciones sobre su trámite, causales de no inscripción, objeción, desistimiento y un silencio positivo.

El artículo establece lo siguiente y lo que se demanda es lo resaltado:

3. Que la organización sindical se haya constituido para obtener fines diferentes a los derivados del derecho fundamental de asociación.

4. Que la organización sindical se haya constituido contraviniendo la clasificación establecida en el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo.

5. Que se constituya una organización sindical de industria o por rama de actividad económica, pero sus afiliados sean trabajadores de empresas que no son de la misma industria o rama de actividad económica, o sean trabajadores de una misma empresa.

¹²Sentencia de 20 de mayo de 2010, radicación número : 11001-03-24-000-2008-0019200(2229 08), M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

“...

“Indica el actor que la resolución cuestionada creo tres nuevas causales para negar la inscripción en el registro sindical, habida cuenta que el numeral 4º del artículo 366 del Código Sustantivo del Trabajo, dispone lo siguiente:

ARTICULO 366. TRAMITACION.

“...

4) Son causales para negar la inscripción en el registro sindical únicamente las siguientes:

a) Cuando los estatutos de la organización sindical sean contrarios a la Constitución Nacional, la Ley;

b) Cuando la organización sindical se constituya con un número de miembros inferior al exigido por la ley,

c) <Literal INEXEQUIBLE> -resaltado de la sala-

PARAGRAFO. El incumplimiento injustificado de los términos previstos en el presente artículo hará incurrir al funcionario responsable en causal de mala conducta sancionable con arreglo al régimen disciplinario vigente.

“...

“De manera que es pertinente hacer referencia al Convenio 87 de la OIT - ‘Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación’, aprobado por la Ley 26 de 1976, que establece una serie de normas sobre la libertad sindical, por ejemplo:

“ARTÍCULO 2.

“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 afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

“ARTÍCULO 3.

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

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

“ARTÍCULO 4.

“Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

“(…)

“En ese contexto se entiende que “la facultad que poseen las referidas organizaciones para autoconformarse y autoregularse conforme a las reglas de organización interna que libremente acuerden sus integrantes, con la limitación que impone el inciso 2 del art. 39, según el cual la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos se sujetan al orden legal y a los principios democráticos.”¹³

“En el orden legal colombiano, el Código Sustantivo del Trabajo en sus artículos 365 a 367, señaló el procedimiento para la inscripción del registro sindical y las causales que impiden dicho acto.

“El artículo 366 ídem, fue objeto de análisis constitucional por intermedio de la sentencia C-567 de 17 de mayo de 2000, que declaró inconstitucional el literal c), que limitaba la inscripción de un nuevo sindicato de empresa en donde ya existiere una organización de esta misma clase; de manera que las causales se circunscribieron a las contempladas en los literales a) y b), que hacen referencia a cuando los estatutos de la organización sindical sean contrarios a la Constitución Nacional, o la ley, y a cuando la organización sindical se constituya con un número de miembros inferior al exigido por la ley.

*“Señala la norma que se podrá negar la inscripción **únicamente** por las causales allí contenidas. La expresión **únicamente** es excluyente, sin otras de su especie, es decir, no admite otras opciones a las allí consignadas, de manera que al incluir la resolución 0626/08 nuevas causales, como indefectiblemente lo fue, el ejecutivo legisló limitando la libertad sindical más allá de lo dispuesto por el legislador, vale decir, invadió la órbita del Congreso de la República excediendo su potestad reglamentaria, lo que conduce a declarar la nulidad del artículo 2 numerales 3°,4° y 5° de la resolución 0626/08.*

“La potestad reglamentaria como se ha reiterado jurisprudencialmente corresponde al Presidente de la República en su calidad de Suprema Autoridad Administrativa, en orden a hacer ejecutable la ley dentro de los límites de su competencia, sin sobrepasar, ni restringir los extremos señalados en ella. Ello no obsta, “como se ha señalado, para que otros órganos administrativos, en este caso los Ministros del Despacho, expidan reglamentos, pero tales reglamentos, no tienen, en el sistema de fuentes, la misma jerarquía de aquellos que expide el Presidente de la República en ejercicio de la Potestad Reglamentaria, sino que se encuentran subordinados a ellos. Así, por ejemplo, no podría un Ministro, obrando dentro de su ámbito competencial, expedir un reglamento o una regulación técnica que sea contraria a lo dispuesto en un Decreto Reglamentario del Presidente de la República”¹⁴.

¹³ C-385 de 2000

¹⁴ C-805 de 2001. M.P.

“...

“Los preceptos demandados se encuentran contenidos dentro de la resolución No. 0626 de 2008, expedida por el Ministro de la Protección Social, en ejercicio de sus atribuciones legales y en especial de las conferidas por el Decreto 205 de 2003.

“El Decreto 205 de 2003 “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social y se dictan otras disposiciones”, fue expedido por el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en la Ley 790 de 2002 que fusionó el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud, conformando el Ministerio de la Protección Social; y en el literal b) del artículo 16 de la misma ley, facultó al Presidente de la República para determinar los objetivos y la estructura orgánica de los ministerios.

“En el artículo 16 del citado decreto, se le confirió al Ministro la facultad de reglamentar en el marco de sus competencias, las normas que regulan el empleo, el trabajo, la protección y desarrollo de la familia y la sociedad, la previsión y la Seguridad Social Integral en el Sector Público y Privado y, velar por su cumplimiento.

“Con base en esa facultad el Ministro de la Protección Social, expidió la resolución que contiene los numerales demandados incluyendo como ya se expuso, tres nuevas causales para la improcedencia de la inscripción en el registro sindical de las contempladas en el artículo 366 del C.S.T., desbordando así la facultad subordinada, de contera que se constituye en una causal de nulidad que conduce a dejar por fuera del ordenamiento jurídico los numerales 3°,4° y 5° de la Resolución 626 de 22 de febrero de 2008. (Resaltado fuera de texto)

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

F A L L A

DECLARASE LA NULIDAD de los numerales 3°,4° y 5° del artículo 2° de la Resolución 1651 de 24 de mayo de 2007, expedida por el entonces Ministerio de la Protección Social, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de este fallo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**GUILLERMO VARGAS AYALA
GONZALEZ**

Presidente

MARIA ELIZABETH GARCIA

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
MORENO**

MARCO ANTONIO VELILLA