

Concepto No. 2 2 2 2 1 1

23 Dic 2014

JUNTA DIRECTIVA SINDICAL - MIEMBROS.

Consideraciones

- a) Alcance de los conceptos emitidos por esta Oficina Asesora Jurídica

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 4108 de 2011, *"Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo"*, esta Oficina Asesora Jurídica no ostenta la competencia de dirimir controversias ni declarar derechos, pues, esto le compete a los honorables Jueces de la República, y los conceptos emitidos tendrán carácter meramente orientador más no de obligatorio cumplimiento.

- b) Tema de consulta

Señalar si un empleado público puede pertenecer a varias organizaciones sindicales como miembro directivo o existen restricciones para ello.

- c) Normatividad aplicable

Constitución Política de 1991.
Código Sustantivo del Trabajo. Ley
584 de 2000.

- d) Aspectos jurídicos

Aclarado lo anterior, se procederá a señalar algunos aspectos legales y jurisprudenciales que pueden fungir como criterios orientadores para dilucidar la solución al problema jurídico planteado en su escrito.

De acuerdo con el artículo 353 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 38 de la Ley 50 de 1990, modificado por el numeral 1 del artículo 1 de la Ley 584 de 2000 en concordancia con el artículo 39 de la Constitución Política de 1991, *"son los empleadores y trabajadores quienes 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."*

Aunque el artículo 360 del Código Sustantivo del Trabajo consagraba la prohibición de pertenecer simultáneamente a varios sindicatos de la misma clase o actividad, la Corte Constitucional en sentencia C - 797 de 2000, consideró que esta prohibición no gozaba de justificación constitucional. Por ello, en ejercicio de su derecho a la libertad sindical, los trabajadores tienen la potestad de constituir y afiliarse al o los sindicatos que consideren convenientes para la defensa de sus intereses dentro de las relaciones laborales.

El Convenio No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado mediante la Ley 26 de 1976 artículo 3° consagra:

Carrera 14 N° 99 - 33 Bogotá D.C., Colombia
PBX: 4893900 - FAX: 4893100
www.mintrabajo.gov.co

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.

Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio Legal".

En igual sentido, el artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo subrogado por el artículo 42 de la Ley 50 de 1990, establece que:

"Toda organización sindical tiene el derecho de redactar libremente sus estatutos y reglamentos administrativos. Dichos estatutos contendrán, por lo menos, lo siguiente:

5) Número, denominación, período y funciones de los miembros de la directiva central y de las seccionales en su caso, modo de integrarlas o elegirirlas, reglamento de sus reuniones y causales y procedimiento de remoción.

*(...
)*

10) Épocas de celebración de asambleas generales ordinarias y de asambleas de delegatarios, en su caso; reglamento de las sesiones, quórum, debates y votaciones. (...)"

Del ordenamiento jurídico citado se colige que las organizaciones sindicales gozan de autonomía sindical, lo que significa que en el ejercicio de su fuero interno, los sindicatos pueden establecer las condiciones de funcionamiento que estimen pertinentes.

En cuanto al tema de la autonomía sindical, se ha expresado la Honorable Corte Constitucional en numerosas sentencias, para el caso concreto cabe transcribir apartes de la sentencia C-797 de 2000, en donde señaló puntualmente:

"La norma del artículo 390 es inconstitucional, porque de acuerdo con el artículo 30 del Convenio 87 a las organizaciones sindicales les asiste el derecho de elegir libremente sus representantes, e igualmente les corresponde, a través de sus estatutos fijar las reglas de juego, concernientes con el proceso de elección de los miembros de las juntas directivas. Por consiguiente, el legislador desbordó el ámbito de su competencia, al entrar a regular aspectos del proceso democrático de elección de las directivas de las organizaciones sindicales, en los cuales no le es dable intervenir, por pertenecer al núcleo básico o esencial de la libertad sindical." (La negrilla no es del texto)

En virtud de las normas y la jurisprudencia expuesta, basta decir que toda organización sindical ha debido fijar en sus estatutos los procedimientos de elección de su Junta Directiva, quiénes pueden postularse para miembros de la misma así como las funciones y facultades de los mismos una vez sean electos incluyendo el quórum decisorio, y demás disposiciones a las que debe ceñirse la organización.

Carrera 14 N° 99 - 33 Bogotá D.C., Colombia
PBX: 4893900 - FAX: 4893100
www.mintrabajo.gov.co

De manera que este Ministerio carece de competencia para indicar la forma en la que deben regularse las situaciones expuestas en su escrito, adicionalmente, por expresa disposición del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 41 del Decreto Legislativo 2351 de 1965, y modificado por el artículo 20 de la Ley 584 de 2000, los funcionarios del Ministerio de la Protección Social hoy Ministerio del Trabajo, no estamos facultados para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces de la República.

También es pertinente recordar, que el Decreto Reglamentario 1194 de 1994, regulador de la inscripción de las juntas directivas sindicales, subdirectivas o comités seccionales de las organizaciones sindicales, consagra en el párrafo del artículo 2 que: "*Se presume que la elección de juntas directivas sindicales, se efectuó con el lleno de las formalidades legales, y que las personas designadas para ocupar cargos en ellas reúnen los requisitos exigidos en la Constitución Política, la ley o los estatutos del sindicato, federación o confederación*", siendo competentes los Inspectores de Trabajo de acuerdo con las Resoluciones 404 de 2012 y 810 de 2014, para inscribir en el registro las juntas directivas, subdirectivas y comités de los sindicatos de primer grado, sólo con fines publicitarios.¹

1 Resolución 810 de 2014, "*Artículo 3. Fines del registro sindical. El registro sindical cumple fines de publicidad, al tiempo que habilita la actuación de las organizaciones sindicales conforme lo establecido en sus propios estatutos, una vez materializada la inscripción respectiva.*"

A ese respecto, la Resolución 810 de 03 de marzo de 2014 -Ministerio de Trabajo- establece el trámite interno para el registro sindical de las organizaciones sindicales. Así pues, el artículo 6 contempla como causales para negar la inscripción del registro sindical cuando los estatutos de la organización sindical sean contrarios a la Constitución Nacional, la Ley y cuando la organización sindical se constituya con un número de miembros inferior al exigido por la ley. De igual modo el párrafo segundo del artículo 9 informa que "*En los casos en que se evidencie la existencia de algunas de las causales para negar la inscripción, se debe dejar la anotación respectiva dentro de los formatos de depósito, sin emitir juicios de valor sobre los documentos entregados por los peticionarios.*" (Se subraya fuera del texto)

A su vez el artículo 7 de la referida resolución, en concordancia con los artículos 367 y 368 del Código Sustantivo del Trabajo, define que la inscripción de las organizaciones sindicales se efectúa mediante acto administrativo. En tal sentido, el Código consagra:

"ARTICULO 367 Y 368. PUBLICACION. Modificado por el arto 47, Ley 50 de 1990. El acto administrativo por el cual se inscriba en el registro una organización sindical, deberá ser publicado por cuenta de ésta una sola vez en un diario de amplia circulación nacional, dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria. Un ejemplar del diario deberá ser depositado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes en el registro sindical del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. - Hoy Ministerio del Trabajo- (Se subraya y resalta fuera del texto)

Contra el anotado acto administrativo proceden los recursos y las acciones que establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de enero 18 de 2011-. A pesar que la reforma de ese Código sustrae la figura denominada "vía gubernativa", consagra los recursos de reposición y apelación contra los actos administrativos definitivos y el recurso de queja cuando se rechace el recurso de apelación. Será de conocimiento, según el caso, por parte del funcionario que profirió el acto administrativo y en segunda instancia del
Carrera 14 N° 99 - 33 Bogotá D.C., Colombia
PBX: 4893900 - FAX: 4893100
www.mintrabajo.gov.co

respectivo Director Territorial conforme a lo dispuesto por la Resolución No. 404 de 2012, por medio de la cual se crean Grupos Internos de Trabajo y se asignan las Coordinaciones en la Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales del Ministerio del Trabajo.

En relación a la demanda contra el anotado acto administrativo, la cual transcurre ante la jurisdicción contenciosa administrativa, se contempla lo que sigue:

"Ley 1437 de enero 18 de 2011 (...) TÍTULO 111-MEDIOS DE CONTROL (...)

Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse. o sin competencia. o en forma irregular. o con desconocimiento del derecho de audiencia v defensa. o mediante falsa motivación. o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio v de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero. (...)(Se subraya y resalta fuera del texto)

En virtud de lo anterior, esta Oficina Asesora Jurídica considera que podría acudir al medio de control de nulidad conforme a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contra el acto administrativo mediante el cual se efectúa la inscripción en el registro sindical.

Lo anterior, de acuerdo con lo manifestado por la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia C-465 de 2008, Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa:

"La exigencia de informar al Ministerio de la Protección Social y a los empleadores acerca de los cambios efectuados en las juntas directivas de los sindicatos tiene por fin dar publicidad a las decisiones tomadas dentro de la organización, de tal manera que ellas sean oponibles ante terceros y que los actos que realicen esos dirigentes puedan obligar al sindicato. La comunicación no es un requisito de validez sino de oponibilidad ante terceros.

20. Ahora bien, en tomo a la norma demandada surgen dos preguntas, relacionadas con el punto de la libertad sindical y de la autonomía de las organizaciones sindicales para darse su propia organización y elegira sus dirigentes.

La primera pregunta se refiere a si el Ministerio de la Protección Social puede negar el registro de los cambios aprobados por un sindicato en su junta directiva. La Corte considera que no. De
Carrera 14 N° 99 - 33 Bogotá D.C., Colombia
PBX: 4893900 - FAX: 4893100
www.mintrabajo.gov.co

acuerdo con el principio de la autonomía sindical es el sindicato el que decide quiénes son sus dirigentes. En realidad, la comunicación al Ministerio equivale al depósito de una información ante él. La administración no puede negarse a inscribir a los miembros de la junta directiva que han sido nombrados con el cumplimiento de los requisitos exigidos. Ello constituiría una injerencia indebida de la administración en la vida interna de las organizaciones sindicales. Si el Ministerio - o el empleador - considera que ~na persona no puede ocupar un cargo de dirección en un sindicato debe acudir a la justicia laboral para que sea ella la que decida sobre el punto. "(Negritas fuera de texto original)

De conformidad con este pronunciamiento el cual posee efectos erga omnes y de cosa juzgada, se llega a la conclusión de que la declaración de exequibilidad del artículo 371 del Código Sustantivo del Trabajo se da únicamente bajo dos supuestos, esto es, que la función del Ministerio en este caso es exclusivamente hacer pública la información allegada al mismo, motivo por el cual no podrá negar la inscripción de nuevos directivos sindicales, salvo que la justicia laboral declare la improcedencia de dicho depósito y segundo que el fuero sindical opera inmediatamente después de efectuada la primera comunicación de la variación de la junta directiva, ya sea al ministerio o al empleador.

Valga aclarar que en lo referente al depósito de las modificaciones de cambios totales o parciales de Juntas Directivas, el Ministerio del Trabajo, obrará solamente como un depositario de las modificaciones que se produzcan en las Juntas Directivas de las organizaciones sindicales, y por tanto, el depósito es solamente un requisito de publicidad, sin que ello autorice un control previo sobre la decisión adoptada por el sindicato.

Así las cosas, esta oficina ha entendido que una vez ocurridos los cambios parciales o totales en las juntas directivas de los sindicatos, las organizaciones sindicales deberán elevar ante el Inspector de Trabajo la solicitud de depósito de dichas modificaciones, anexando para el efecto la documentación contenida en el artículo 2° del mencionado Decreto Reglamentario No. 1194 de 1994, a fin de acreditar el cumplimiento de las exigencias legales; pero, en todo caso los funcionarios ante quienes se solicita el depósito no pueden entrar a calificar si las designaciones se ajustan o no a la Constitución y a la ley, ante lo cual no sería jurídicamente viable abstenerse o negar la petición, toda vez que como lo señaló el alto tribunal "*Si el Ministerio - o el empleador - considera que una persona no puede ocupar un cargo de dirección en un sindicato debe acudir a la justicia laboral para que sea ella la que decida sobre el punto*",

Teniendo en cuenta lo expuesto, en la actualidad, este Ministerio emite Constancia de Depósito de cambios de juntas directivas y no de inscripción de dichos cambios.

Conclusión

Teniendo en cuenta lo expuesto, esta Oficina consideraría que este Ministerio no ostenta competencia alguna para intervenir en conflictos suscitados al interior de organizaciones sindicales, ya que de conformidad con las normas citadas toda organización sindical goza de plena autonomía en lo relacionado con asuntos de fuero interno, como lo es, la elección de su Junta Directiva.

Aunado a lo anterior, debe recordarse que de acuerdo con lo establecido en la sentencia C-465 de 2008 de la Honorable Corte Constitucional, este Ministerio sólo tiene la calidad de depositario en tanto a registro de una

Carrera 14 N° 99 - 33 Bogotá D.C., Colombia
PBX: 4893900 - FAX: 4893100
www.mintrabajo.gov.co

organización sindical y su correspondiente Junta Directiva con fines exclusivamente publicitarios, por lo cual, no puede ejercer ningún tipo de control sobre esto, pues, ello compete únicamente a los Insignes Jueces de la República.

Puestas así las cosas, y recordando que el artículo 360 del Código plurimencionado fue declarado contrario a nuestra Carta Política, se entendería que un mismo empleado público - siempre y cuando su cargo no sea de nivel directivo de la entidad empleadora- - podría ser electo simultáneamente como Directivo Sindical de dos sindicatos para un mismo período, si cumpliera con los requisitos establecidos en los estatutos de ambas organizaciones sindicales.

La presente consulta, se absuelve en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, en virtud del cual las respuestas dadas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio

(ORIGINAL FDO)

Coordinadora

Grupo Interno de Trabajo de Atención de Consultas en materia de Seguridad Social Integral

Oficina Asesora Jurídica

Carrera 14 N° 99 - 33 Bogotá D.C., Colombia

PBX: 4893900 - FAX: 4893100

www.mintrabajo.gov.co

