

## **DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL – Constitución sin intervención del Estado / SUSPENSION O CANCELACION DE PERSONERIA JURIDICA DE SINDICADO – Procede por decisión judicial**

Con la nueva norma constitucional contenida en el artículo 39 de la Carta, la constitución de los Sindicatos no se encuentra sometida a la intervención del Estado, ni tampoco se requiere concesión de la personería jurídica a estos por cuanto los Sindicatos nacen jurídicamente desde el momento mismo en que se adopta la decisión de su creación por el mínimo de trabajadores exigidos por la Ley, de tal suerte que la inscripción del acta de constitución en el registro sindical implica de suyo el reconocimiento jurídico de la organización sindical cuya creación se decidió por quienes concurren a la Asamblea de constitución. Dispuso igualmente el artículo 39 de la Carta Política, los Convenios 86 y 87 de la OIT y conforme a la Ley 26 de 1976, que la suspensión o la cancelación de la personería jurídica sindical únicamente son precedentes por decisión judicial. Además, para promover y facilitar el ejercicio de la libre asociación sindical y el cumplimiento de las actividades de estas organizaciones sin restricciones distintas a las derivadas de la Constitución o de la Ley, elevó a rango constitucional el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión por los directivos sindicales.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 39 / CONVENIO 86 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO / CONVENIO 87 DE LA ORGANIZAION INTERNACIONAL DEL TRABAJO / LEY 26 DE 1976

### **ACCION DE NULIDAD – Inexistencia de concepto de violación**

La sola síntesis de las disposiciones constitucionales y legales cuya violación se denuncia por el actor no explica en qué consiste la violación de manera concreta y específica, ni el quebranto de cada una de ellas, lo que significa que no se cumple la carga procesal que en este punto corresponde satisfacer al demandante.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 000797 DE 1993 (5 DE MARZO), SUBDIRECCION DE RELACIONES COLECTIVAS DEL MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL (NO NULO)

### **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE INTERCONEXION ELECTRICA S. A. SINTRAISA – Afiliación de trabajadores de empresas filiales o subsidiarias**

Sí por la libre decisión de sus afiliados el Sindicato Nacional de Trabajadores de Interconexión Eléctrica S. A. SINTRAISA decidió ampliar su propio radio de acción para incluir la posibilidad de que trabajadores de empresas filiales y/o subsidiarias de Interconexión Eléctrica S.A. también sean afiliados suyos, la Autonomía Sindical no puede ser interferida ni menoscabada por el Ministerio de la Protección Social que, en este punto solo tiene competencia para la inscripción de los Sindicatos, sus Estatutos o las Reformas de estos en el registro sindical, por expreso mandato del artículo 39 de la Constitución Política, en cuanto eliminó por entero la intervención del Estado para la constitución, definición de la estructura interna y funcionamiento de los Sindicatos, salvo cuando ellos no se sujeten a los principios democráticos o al orden legal.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION B**

**Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

Bogotá D.C, julio cuatro (4) de dos mil trece (2013).

**Radicación número: 11001-03-24-000-2009-00458-00(1700-10)**

**Actor: XM COMPAÑÍA DE EXPERTOS EN MERCADO S.A. E.S.P.**

**Demandado: MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

---

**I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, a través de apoderado, la XM COMPAÑÍA DE EXPERTOS EN MERCADO S.A. E.S.P., demandó la nulidad de la Resolución N° 000797 de 5 de marzo de 1993 proferida por la Subdirectora de Relaciones Colectivas del Ministerio de la Protección Social, que al resolver un recurso de apelación, ordenó la inscripción en el Registro Sindical de la reforma estatutaria aprobada por SINTRAISA en la Asamblea Nacional de Delegados realizada el 8 y 9 de octubre de 1992, y revocó la Resolución N° 006062 de 15 de diciembre de 1992, emanada del Jefe de División de Reglamentación y Registro Sindical del Ministerio de la Protección Social, que la había negado (fs. 2-16). Dicha nulidad hizo referencia a las expresiones “sus filiales y subsidiarias” contenidas en los artículos 1° inciso 2 y párrafo; 5° literal b), e) y 32 (fs. 1-16).

**1. EI ACTO ACUSADO**

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada.

“MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

**RESOLUCIÓN NÚMERO 000797**

(5 MAR. 1993)

Por la cual se resuelve un Recurso de Apelación

LA SUSCRITA SUBDIRECTORA DE RELACIONES COLECTIVAS

En ejercicio de sus facultades legales, y

C O N S I D E R A N D O:

Que mediante resolución N° 006062 del 15 de diciembre de 1992, la Jefe (E) de la División de Reglamentación y Registro Sindical, Resolvió: "ARTICULO PRIMERO: no inscribir en el Registro Sindical las Reformas de los Estatutos de la organización sindical denominada, SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE INTERCONEXION ELECTRICA S.A., con Personería Jurídica No. 03029 del 26 de agosto de 1977 y domicilio en Santafé de Bogotá D.C., conforme a la parte motiva de esta providencia. ARTICULO SEGUNDO: (...) NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE".

Contra el proveído en comento el Representante Legal del Sindicato y dentro de la oportunidad procesal, interpuso recurso de reposición y subsidiario de apelación, siendo resuelto el primero mediante acto administrativo número 000015 del 12 de enero de 1993 el cual confirmó la decisión inicial.

Que los argumentos esgrimidos por el recurrente, se resumen así por el Despacho:

1- Solicita se revoque la resolución impugnada y en su lugar de manera principal se haga la inscripción, introduciéndose las modificaciones aceptadas por el sindicato en oficio número 39533 de diciembre 3 de 1992.

2- De manera subsidiaria que se proceda a la inscripción aceptando la objeción hecha por el ad-quo, respecto de la devolución de cuotas o aportes en caso de retiro voluntario o expulsión.

3- Que en lo que respecta a las previsiones consagradas en el artículo 358 del C.S.T., se permite dejar las siguientes reflexiones así:

a) Consideran que el artículo 358 del C.S.T. quedó derogado por la Ley 26 de 1976, artículo 3° no sólo por ser norma posterior sino porque la nueva constitución en su artículo 39 elevó a una jerarquía superior la protección del derecho de asociación sindical sin intervención del Estado. De igual forma el artículo 53 de la misma obra consagró la supremacía de los convenios internacionales del trabajo, apoya este planteamiento el fallo No. 418 del 1° de junio de 1992 proferido por la

Corte Constitucional el cual preciso que el derecho de asociación sindical es un derecho fundamental. Resulta casi evidente al entender de los recurrentes que la autonomía sindical es un derecho básico de los sindicatos.

b) Que si los argumentos no fueren de recibo por este Ministerio, manifiestan su aceptación a la objeción del auto del 28 de octubre de 1992 y por tanto que para subsanar dicha omisión incorporan textualmente el contenido del artículo 56 de los estatutos aprobados por esta misma entidad., mediante resolución número 03029 del 12 de agosto de 1977, como parte integral de la Reforma Estatutaria presentada al contenido del artículo 58 de la nueva reforma, ajustándose a lo exigido por la Ley.

Para resolver se considera:

Los estatutos de las organizaciones sindicales son el reglamento interno de las mismas son su ley, su base de acción a la cual se le da validez legal para que pueda desenvolverse con entera autonomía; que en todo caso deben obedecer a una situación de hecho previamente definido por el legislador.

Analizando el libelo, encuentra el Despacho que en ningún evento este Ministerio ha desconocido el artículo 39 de la Constitución Nacional y aún menos ha intervenido en la decisión del ente interesado, toda vez como lo indica el inciso 2° de la misma norma el cual determina que: “La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetaron al orden legal y a los principios democráticos. Avala este criterio la sentencia 443 del 8 de julio de 1992 proferida por la Corte Constitucional que indica “ante la falta de desarrollo legal de las disposiciones superiores debe recurrirse, como en efecto se ha hecho por las distintas agencias del estado, a los preceptos que estando vigentes con anterioridad a la Carta Política de 1991, no resulta ahora incompatibles con ella”, es decir que en el caso en comento, las reformas pretendidas deben adecuarse a un marco legal, previamente establecido por el legislador”.

De otra parte, la Ley 50 de 1990 trasluce la autonomía sindical que poseen las organizaciones sindicales para redactar sus estatutos, reglamentos internos y programas de acción por los cuales en épocas anteriores propendían los convenios internacionales de la OIT, pero que a su vez se sujetaban a respetar la legalidad. Así mismo el artículo 46 ibídem numeral 4, literal a) indica que son causales para negar la inscripción en el Registro Sindical... “a) Cuando los estatutos de la organización sindical sean contrarios a la Constitución Nacional, la Ley o las buenas costumbres. Así las cosas el auto de observación proferido por la oficina de Registro, solicitaba únicamente que las normas estatutarias se adecuaran a las condiciones establecidas por la ley laboral y el ente sindical dio cumplimiento en forma parcial por lo que dicha oficina ordenó su no inscripción, pero en el caso sub-judice

se hace necesario por el ad-quem analizar la manifestación expresa que hace el señor Representante Legal del ente sindical en el oficio número 412 de 21 de diciembre de 1992, donde declara su aceptación a la objeción del auto de fecha 28 de octubre de 1992 y en consecuencia incorporan textualmente el contenido del artículo 58 de la reforma pretendida (que obra a folio 49 del compendio), dando así cumplimiento al auto de observaciones arriba mencionado.

Por lo anteriormente expuesto, este despacho,

### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Revocar en todas y cada una de sus partes la Resolución N° 006062 del 15 de diciembre de 1992, proferida por la Jefe (E) de la división de reglamentación y Registro Sindical, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**ARTICULO SEGUNDO:** Ordenar la inscripción en el Registro Sindical de las Reformas Estatutarias presentadas a este Ministerio, por la organización sindical denominada SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE INTERCONEXIÓN ELECTRICA S.A. "SINTRAlSA", con Personería Jurídica No. 3029 del 12 de agosto de 1977 con domicilio en Santafé de Bogotá D. C.

**ARTICULO TERCERO:** Advertir que mediante la presente decisión queda agotada la vía gubernativa y contra ella sólo proceden las acciones ante la jurisdicción Contencioso Administrativo.

**ARTICULO CUARTO:** Notificar la presente resolución de conformidad con lo establecido en los artículos 44 y 45 del C.C.A.

**ARTICULO QUINTO:** Devolver el expediente a la División de Reglamentación y Registro Sindical, para lo de su cargo.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

Dada en Santafé de Bogotá D.C., a los 5 MAR. 1993

**LUZ STELLA VEIRA DE SILVA  
SUBDIRECTORA RELACIONES COLECTIVAS**

**BLANCA CECILIA ROJAS GUERRERO  
SECRETARIA"**

## **2. LA DEMANDA Y SUS FUNDAMENTOS**

De los hechos narrados por el demandante se advierten como relevantes los siguientes:

El Sindicato Nacional de Trabajadores de Interconexión Eléctrica S.A. SINTRAISA, se constituyó como organización sindical de primer grado y de base (empresa), con personería jurídica número 03029 de 12 de agosto de 1977 del Ministerio de la Protección Social.

El 8 y 9 de octubre de 1992, en la Asamblea Nacional de Delegados de SINTRAISA reunida en el Municipio de Medellín, se aprobaron algunas reformas a los Estatutos de la Organización Sindical, contenidas en los artículos 1°, inciso 2 y párrafo; 5°, literales b) y e); y 32, en cuanto aumentó las expresiones “sus filiales y subsidiarias” y “sus filiales o subsidiarias”.

Una vez presentadas las reformas al Ministerio para su inscripción en el Registro Sindical, fueron negadas a través de la Resolución N° 006062 de 15 de diciembre de 1992 por no ajustarse al ordenamiento jurídico.

Contra esta Resolución, el presidente del Sindicato de SINTRAISA, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, el cual fue concedido ordenando dicha inscripción en el Registro Sindical, a través de la Resolución N° 000797 de 1993.

## **3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

El actor consideró violadas las siguientes normas: artículos 2°, 4°, 39, 53, 89, 95, 123 y 209 de la Constitución Política; 8 del Convenio 87 de la OIT, ratificado por la Ley 26 de 1976; 28 de la Ley 222 de 1995; 12, 194, 353, 356, 362, 364, 365, 369 y 373 del Código Sustantivo del Trabajo; 73 y 633 del Código Civil; 25, 98, 260 y 515 del Código de Comercio; 2 y 3 del C.C.A.

El artículo 39 de la Constitución Política faculta a los trabajadores para constituir sindicatos, sin intervención del Estado y estatuye que su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de

constitución. Esta norma condiciona la potestad de conformar sindicatos, a que la estructura interna y el funcionamiento de estos se sujeten al orden legal y a los principios democráticos.

El Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Colombia por medio de la Ley 26 de 1976, en su artículo 2° estatuye el derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, de constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes, pero al igual que la norma anterior, no comporta una potestad sin límites sino que, a contrario sensu, en su artículo 8° establece que al ejercer los derechos que se confieren en dicho instrumento, los trabajadores y sus organizaciones están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

Armonizando el bloque de constitucionalidad, conformado en el caso concreto por el Convenio 87 de la OIT, con la legislación interna, se confirma que la facultad de conformar sindicatos no es libertaria sino que, por el contrario, está sometida a límites racionales y razonables que no impongan cargas desproporcionadas.

Este derecho de asociación sindical, también se encuentra previsto en los artículos 12 y 353 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 38 de la Ley 50 de 1990, modificado a su vez por el artículo 1° de la Ley 584 de 2000, que soporta el referido derecho de asociación en el artículo 39 de la Constitución Política, indicando que las asociaciones profesionales o sindicatos deben ajustarse en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes, a las normas del Derecho Colectivo del Trabajo.

Son unísonas las normas superiores, internacionales y legales en consagrar el carácter reglado del ejercicio del derecho de asociación sindical, consustancial al derecho de constituir sindicatos.

Las normas que determinan la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos, son del siguiente tenor:

"Artículo 356. Los sindicatos de trabajadores se clasifican así:

- a) De empresa, si están formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios a una misma empresa, establecimiento o institución.
- b) De industria o por rama de actividad económica, si están formados por individuos que prestan sus servicios en varias empresas de la misma industria o rama de actividad económica.
- c) Gremiales, si están formados por individuos de una misma profesión, oficio o especialidad.
- d) De oficios varios, si están formados por trabajadores de diversas profesiones, disímiles o inconexas. Estos últimos sólo pueden formarse en los lugares donde no haya trabajadores de una misma actividad, profesión u oficio en número mínimo requerido para formar uno gremial, y sólo mientras subsista esta circunstancia".

Por su parte, el artículo 362<sup>1</sup> del C.S.T. establece que el objeto de los sindicatos conforma una unidad de propósitos con su clasificación y funciones y, el artículo 373<sup>2</sup> ibídem, determina las funciones principales de los sindicatos.

El artículo 365 del C.S.T., subrogado por el artículo 45 de la Ley 50 de 1990, regula el registro sindical, y el artículo 369 edjusdem, regula la modificación de los estatutos sindicales.

De conformidad con la definición de sindicato de empresa, la naturaleza de SINTRAISA, su denominación y objeto, así como sus atribuciones principales, su radio de acción debe circunscribirse a afiliarse y representar a los trabajadores de la Empresa Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. y no a los trabajadores que estén al servicio de otras personas jurídicas, como

---

<sup>1</sup> "Artículo 362. Toda organización sindical tiene el derecho de redactar libremente sus estatutos y reglamentos administrativos. Dichos reglamentos contendrán, por lo menos, lo siguiente:

1. Denominación del sindicato y su domicilio.
2. Su objeto.

[...]"

<sup>2</sup> Artículo 373. Son funciones principales de todos los sindicatos:

1. Estudiar las características de la respectiva profesión y los salarios, prestaciones, honorarios, sistemas de protección o de prevención de accidentes y demás condiciones de trabajo referentes a sus asociados para procurar su mejoramiento y su defensa.

[...]

4. Asesorar a sus asociados en la defensa de los derechos emanados de un contrato de trabajo o de la actividad profesional correspondiente y representarlos ante las autoridades administrativas, ante los patronos y ante tercero.

5. Representar en juicio o ante cualquier autoridad u organismos los intereses económicos comunes o generales de los agremiados o de la profesión respectiva, y representar esos mismos intereses ante los patronos y terceros en caso de conflictos colectivos que no hayan podido resolverse por arreglo directo, procurando la conciliación.

[...]"

acontece con los de las filiales y subsidiarias de Interconexión Eléctrica S.A., o con los de cualesquiera otras empresas, establecimientos o instituciones.

El artículo 73 del Código Civil clasifica las personas en naturales y jurídicas. A su vez el artículo 633 ibídem determina que se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles y de ser representada judicial y extrajudicialmente.

Dispone el artículo 98 del Código de Comercio que la sociedad, una vez constituida legalmente, forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados.

Las filiales y subsidiarias son figuras jurídicas propias del Derecho Comercial y obedecen a conceptos económicos, que no tiene relación con la personalidad jurídica, la cual no desaparece, modifica, muta o destruye por la configuración de tales calidades.

De conformidad con lo preceptuado por el artículo 260 del Código de Comercio, modificado por el artículo 26 de la Ley 222 de 1995, se entiende por sociedades (personas jurídicas), filiales y subsidiarias las siguientes:

- i) Filial, cuando su poder de decisión se encuentra sometido directamente a la voluntad de otra persona que se considera respecto de ella matriz o controlante.
- ii) Subsidiaria, cuando su poder de decisión se encuentra sometido indirectamente a la voluntad de otra u otras personas con el concurso o por intermedio de sus subordinadas.
- iii) Grupo Empresarial (artículo 28 de la Ley 222 de 1995), cuando además del vínculo de subordinación, existe entre las entidades que lo conforman unidad de propósito y dirección.

En el caso de las filiales y subsidiarias, la existencia de un Grupo Empresarial no tiene injerencia en la personalidad jurídica de las sociedades que lo integran.

En cuanto al establecimiento de comercio (conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio y, a su vez, un sólo

establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales), este no hace desaparecer la personalidad jurídica de su propietario o propietarios, trátase de personas naturales o jurídicas.

Se entiende por empresa (artículo 25 del Código de Comercio), toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Dicha actividad se realizará a través de uno o más establecimientos de comercio. A su vez, el artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 32 de la Ley 50 de 1990, define la empresa como toda unidad de explotación económica o las varias unidades dependientes económicamente de una misma persona natural o jurídica.

Por institución se entiende, en los términos del artículo 633 del Código Civil, las Corporaciones y Fundaciones privadas de beneficencia pública, las cuales constituyen personas jurídicas independientes de quienes las conforman.

Los conceptos de sociedad y empresa son diferentes. La sociedad da nacimiento a la persona jurídica, distinta de los socios individualmente considerados (artículo 98 del Código de Comercio), en tanto que la empresa es toda unidad de explotación económica (artículos 194 del C.S.T. y 25 del Código de Comercio). La empresa puede pertenecer tanto a una persona natural como a una persona jurídica, sin que en el segundo caso se confunda con ésta ni constituya un nuevo ser jurídico distinto de su dueño. La sociedad mercantil surge a la vida legal previo el lleno de ciertas formalidades de acuerdo con lo prescrito en el Código de la materia, mientras que la empresa se revela por su actividad en el mundo exterior, según su índole, como manifestación de su existencia y como requisito suficiente para los fines de la ley laboral.

De los diversos conceptos enunciados se desprende que en el caso del sindicato SINTRAISA, como organización sindical de primer grado y de empresa, su radio de acción u objeto sólo lo puede cumplir con relación a los trabajadores al servicio de Interconexión Eléctrica S.A., ISA, y no frente a los

trabajadores de las sociedades filiales y subsidiarias de esta, como lo previó en sus estatutos, con evidente quebrantamiento del orden legal.

Estando SINTRAISA sometido y obligado a ajustar su estructura interna y funcionamiento al orden legal; a los principios democráticos; a respetar la legalidad al ejercer sus derechos, en idénticas condiciones que las demás personas o las colectividades organizadas; al adoptar la clasificación legal de organización sindical de primer grado y de empresa, se infiere sin hesitación que no puede afiliar o asociar trabajadores de otras empresas, establecimientos o instituciones diferentes a quienes prestan servicios como trabajadores dependientes a ISA S.A. resultando ostensible el quebrantamiento del orden legal, al incluir dentro de la reforma de sus estatutos las expresiones: "sus filiales y subsidiarias" y "sus filiales o subsidiarias", porque con ello se auto faculta para incluir como afiliados suyos a trabajadores dependientes que no encajan dentro de la noción de sindicato de empresa, circunstancia que no se aviene al orden legal y que comporta la ilegalidad del acto administrativo demandado.

### **SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

La Compañía Actora con apoyo en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo subrogado por el artículo 31 del Decreto Legislativo 2308 de 1989, solicitó la suspensión provisional de la Resolución acusada por ser contraria prima facie al orden legal por cuanto las sociedades filiales o subsidiarias son personas jurídicas independientes de los socios que las conforman.

Efectuada una apreciación o confrontación directa entre las expresiones "sus filiales y subsidiarias" y "sus filiales o subsidiarias", contenidas en los estatutos de SINTRAISA cuya reforma fue aprobada por el Ministerio de la Protección, a través de Resolución 000797 de 1993, resultan contrarias a la definición de sindicato de empresa.

Es decir que sin necesidad de un razonamiento profundo o complicado, ni de recurrir a la elaboración de silogismos "se impone a la mente de manera manifiesta que un Sindicato de Empresa no puede afiliar a trabajadores de las filiales o subsidiarias de la Empresa en la que se constituye", de donde

proviene la ilegalidad del acto administrativo que aprobó los estatutos sindicales, permitiendo que asociara trabajadores de otras empresas, establecimientos o instituciones distintas a aquella en la que se conformó.

#### **4. ACTUACIÓN PROCESAL**

4.1. Por auto de 28 de mayo de 2009 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Sub Sección B, declaró la falta de competencia para conocer del presente asunto, y remitió a esta Corporación la demanda interpuesta mediante apoderado por XM Compañía de Expertos en Mercados S.A. E.S.P (f. 58).

4.2. Mediante auto de 10 de mayo de 2010 la Magistrada de la Sección Primera del Consejo de Estado, Dra. María Claudia Rojas Lasso, remitió el asunto de la referencia a la Sección Segunda por ser de su competencia. (f. 63).

4.3. Por auto de 7 de abril de 2011, la Magistrada Ponente admitió la demanda de simple nulidad y ordenó las notificaciones de ley. Así mismo, de conformidad con el artículo 207-5 del C.C.A., fijó en lista el asunto por el término de diez días. (fs. 67 a 75).

4.4. La solicitud de suspensión provisional pedida por el Sindicato demandante, fue negada al considerar que se amerita un estudio de fondo de todas las normas que se relacionan con la planeación y coordinación de la operación de los recursos del Sistema de Energía Eléctrica, así como la administración de sus mercados y cargos por uso de las redes de transporte (fs. 72 y 73).

#### **5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Ministerio de la Protección Social, a través de apoderado, se opuso a las pretensiones por considerar que el acto de registro que efectuó el Ministerio, fue un acto expedido con competencia y en ejercicio de las funciones que le confiere el artículo 369 del C.S.T, pues en materia de registro de estatutos o reformas de los estatutos de las organizaciones sindicales, no le es dable a la autoridad administrativa del trabajo cuestionar la sustantividad o contenido de ellos, en razón a la autonomía que tales organizaciones tienen para darse

sus propios reglamentos; por lo tanto, no existe causal de ilegalidad de la cual se pueda deprecar la nulidad del acto acusado (fs. 90-95).

Si lo que quería el demandante era indicar que la reforma hecha por SINTRAISA e inscrita por el Ministerio no podía albergar la opción de que se afilien a ella trabajadores de las empresas filiales o subsidiarias de Interconexión Eléctrica S.A., no era competencia del Ministerio de la Protección Social ejercer ese control de legalidad, pues su función es meramente registral.

Propuso las siguientes excepciones:

Improcedencia de la acción, pues, conforme con la teoría de los móviles y finalidades del Consejo de Estado, se debió demandar en acción de nulidad y restablecimiento del derecho por cuanto el acto demandado contiene una determinación particular y concreta referida a la inscripción de la reforma de los estatutos de una agremiación en particular de la cual no se advierte una afectación grave y ostensible para el orden público social y económico del País, en detrimento de los derechos y libertades de los ciudadanos, incluyendo los de la entidad beneficiaria de la pretendida nulidad, además de que tampoco la advierte ni la demuestra.

Inepta demanda por cuanto los documentos aportados fueron presentados en copias simples lo que imposibilita a la demandada ejercer los derechos de contradicción y defensa, pues no puede asegurarse que se trata del mismo documento que el original.

Cumplimiento de un deber funcional ya que en materia de registros y de reformas de estatutos sindicales, no puede el Ministerio cuestionar la sustantividad o contenido de ellos. Y por último la innominada es decir cualquier otra que el fallador encuentre probada.

## **6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La apoderada del Ministerio de la Protección Social, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda (fs. 103 a 105).

## **7. EL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Segundo Delegado ante el Consejo de Estado en escrito visible a folios 107 a 111 del expediente solicitó negar las pretensiones de la demanda. Sus argumentos se sintetizan así:

La ley sólo exige que tanto el acta de constitución como las normas de los estatutos de los sindicatos, se inscriban ante el Ministerio de la Protección Social, actos que cumplen exclusivamente funciones de publicidad, sin que ello autorice a dicho Ministerio para realizar un control previo sobre el contenido de los mismos.

La Corte Constitucional en sentencia C-567 de mayo 7 de 2000 con ponencia del Dr. Alfredo Beltrán Sierra señaló que no le es dable a la autoridad administrativa la posibilidad de ejercer una limitación al libre ejercicio del derecho sindical. Por tanto, es claro que el ejercicio del derecho fundamental de asociación se debe efectuar sin injerencia de la autoridad administrativa, de tal suerte que esta no puede ejercer ningún tipo de control previo sobre el contenido de dichos actos.

El derecho de sindicalización y la autonomía de que gozan este tipo de organizaciones, quienes pueden redactar sus reformas estatutarias de manera libre y sin condicionamientos previos por parte del Ministerio de la Protección Social, deben ser reconocidos de manera plena por parte de todas las autoridades públicas, pues lo contrario llevaría a una intromisión indebida en la organización interna de las mismas (fs. 107-111).

El acto enjuiciado se aviene ajustado a derecho por tanto se debe denegar las súplicas de la demanda.

## **II. CONSIDERACIONES**

Cumplidos como se encuentran los presupuestos procesales, conforme a lo establecido por los artículos 84, 128, 136 numeral 1° y 137 del Código Contencioso Administrativo y en cuanto no se observa ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a dictar sentencia de mérito en el siguiente orden.

### **1. PROBLEMA JURIDICO**

Conforme a lo expresado en la demanda ha de establecerse si la Resolución N° 000797 de 5 de marzo de 1993 proferida por la Subdirección de Relaciones Colectivas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social “por la cual se resuelve un recurso de Apelación” en cuanto revocó la Resolución N°006062 de 1992 proferida por la Jefe de la División de Reglamentación y Registro Sindical y, en su lugar, ordenó la inscripción de las reformas estatutarias presentadas para ese efecto por el Sindicato Nacional de Trabajadores de Interconexión Eléctrica S. A. SINTRAISA, es o no violatoria de las normas legales y constitucionales que denuncia como infringidas.

## **2. ANÁLISIS DE LA SALA**

### **El Derecho de Asociación Sindical**

La Constitución de 1991 le otorgó identidad propia al derecho que asiste a los trabajadores y a los empleadores para constituir sindicatos o asociaciones, sin la intervención del Estado, con lo cual se introdujo en nuestra Carta Política uno de los principios axiales que para el derecho de Asociación Sindical ha sido objeto de atención especial por la OIT desde su creación.

Se puso fin, de esta manera a la intromisión del Estado en cuanto antes de la expedición de la nueva Carta Política y de acuerdo con la normatividad contenida en el Código Sustantivo del Trabajo imponía a los sindicatos tanto la aprobación de sus estatutos por el Ejecutivo, a través de la División de Asuntos Colectivos del Ministerio de Trabajo como la de sus reformas, intervención estatal que también incluía como elementos sustanciales el reconocimiento de la personería jurídica y la atribución al Ejecutivo por conducto del Ministerio del Ramo para su suspensión o excepcionalmente, para la cancelación de la misma.

Con la nueva norma constitucional contenida en el artículo 39 de la Carta, la constitución de los Sindicatos no se encuentra sometida a la intervención del Estado, ni tampoco se requiere concesión de la personería jurídica a estos por cuanto los Sindicatos nacen jurídicamente desde el momento mismo en que se adopta la decisión de su creación por el mínimo de trabajadores exigidos por la Ley, de tal suerte que la inscripción del acta de constitución en el registro sindical

implica de suyo el reconocimiento jurídico de la organización sindical cuya creación se decidió por quienes concurrieron a la Asamblea de constitución.

Dispuso igualmente el artículo 39 de la Carta Política, los Convenios 86 y 87 de la OIT y conforme a la Ley 26 de 1976, que la suspensión o la cancelación de la personería jurídica sindical únicamente son procedentes por decisión judicial. Además, para promover y facilitar el ejercicio de la libre asociación sindical y el cumplimiento de las actividades de estas organizaciones sin restricciones distintas a las derivadas de la Constitución o de la Ley, elevó a rango constitucional el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión por los directivos sindicales.

### **El Caso Concreto**

1. El actor en la demanda hace una síntesis del contenido del artículo 39 de la Carta, de lo dispuesto en materia de Asociación Sindical por el Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de algunas disposiciones de orden legal (artículos 28 de la Ley 222 de 1995; 12, 194, 353, 356, 362, 364, 365, 369, y 373 del Código Sustantivo del Trabajo; 73, 633 del Código Civil; 25, 98, 260 y 515 del Código de Comercio; 2 y 3 del Código Contencioso Administrativo), luego de lo cual concluye que “de los diversos conceptos enunciados se desprende que en el caso del Sindicato SINTRAISA, como organización Sindical de primer grado y de empresa, su radio de acción u objeto solo lo puede cumplir con relación a los trabajadores al servicio de Interconexión Eléctrica S.A. ISA, y no frente a los trabajadores de la sociedades filiales y subsidiarias de esta, como lo previó en sus estatutos con evidente quebrantamiento del orden legal” por cuanto, no podía incluir en la reforma de sus estatutos cuya inscripción se ordenó en el registro sindical por la Resolución objeto de acusación para que se declare su nulidad, las expresiones “sus filiales y subsidiarias” y “sus filiales o subsidiarias”, pues con ello podría afiliar como miembros de ese Sindicato a trabajadores que no pertenecen a esa empresa.

2. Previamente a la consideración del cargo propuesto, observa la Sala que la excepción de improcedencia de la acción propuesta por el Ministerio de la Protección Social por cuanto a su juicio debería haberse impetrado la declaración de nulidad del acto acusado y el restablecimiento del derecho, ya que contiene una determinación particular y concreta sobre la inscripción de una reforma de

estatutos de una organización sindical sin que ello afecte el orden público social y económico del país ni los derechos y libertades de los ciudadanos, no puede prosperar porque si el actor optó por el ejercicio de la acción pública de nulidad sin que el representante legal de la XM Compañía de Expertos en Mercado S.A. E. S. P. hubiere manifestado la afectación de un derecho suyo para que judicialmente se ordenará su restablecimiento, la demanda, una vez admitida, ha de decidirse de fondo, en acatamiento al principio pro accione que ha de presidir las decisiones judiciales cuando se ejerce una de las acciones públicas previstas por el ordenamiento jurídico.

3. En cuanto hace relación a la pretensión de declaración de nulidad del acto administrativo acusado, esta no puede prosperar por cuanto:

3.1. La sola síntesis de las disposiciones constitucionales y legales cuya violación se denuncia por el actor no explica en qué consiste la violación de manera concreta y específica, ni el quebranto de cada una de ellas, lo que significa que no se cumple la carga procesal que en este punto corresponde satisfacer al demandante.

3.2. La clasificación que de los sindicatos hace el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo no trae como consecuencia necesaria la limitación del derecho de Asociación Sindical para impedirle a los afiliados de un sindicato que se crea, sin la intervención del Estado por ministerio del artículo 39 de la Constitución, o para imponerle a éste un contenido en cuanto a las normas internas de organización y funcionamiento, salvo que ellas fueren atentatorias contra el orden público o social, o vulneraran directamente la Constitución o la Ley, lo que no está demostrado en este caso.

3.3. Sí por la libre decisión de sus afiliados el Sindicato Nacional de Trabajadores de Interconexión Eléctrica S. A. SINTRAISA decidió ampliar su propio radio de acción para incluir la posibilidad de que trabajadores de empresas filiales y/o subsidiarias de Interconexión Eléctrica S.A. también sean afiliados suyos, la Autonomía Sindical no puede ser interferida ni menoscabada por el Ministerio de la Protección Social que, en este punto solo tiene competencia para la inscripción de los Sindicatos, sus Estatutos o las Reformas de estos en el registro sindical, por expreso mandato del artículo 39 de la Constitución Política, en cuanto eliminó por entero la intervención del Estado para la constitución, definición de la estructura

interna y funcionamiento de los Sindicatos, salvo cuando ellos no se sujeten a los principios democráticos o al orden legal.

Así las cosas, la pretensión del actor para que se declare la nulidad de la Resolución 000797 de 1993 proferida por la Subdirección de Relaciones Colectivas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – hoy Ministerio de Trabajo, habrá de denegarse por cuanto no se cumplió con la carga procesal de demostrar en que consiste la violación de la Constitución, o de alguna norma del Ordenamiento Jurídico.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**DENIÉGASE** la declaración de nulidad de la Resolución N° 000797 de 1993 proferida por la Subdirección de Relaciones Colectivas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**RECONÓZCASE** al Doctor Christian Alier Hernández Guerrero abogado con Tarjeta Profesional N° 135681 del C. S. de la J. como apoderado de la Nación- Ministerio de Salud y Protección Social, en los términos del poder visible a folio 141 del expediente

Cópiese, notifíquese y ejecutoriada esta providencia archívese el expediente.

La anterior decisión fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

Cumplase.

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**