

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION SEGUNDA**  
**CONSEJERA PONENTE: DRA. BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

Bogotá D.C., siete (7) de abril de dos mil once (2011).

**Ref. Exp. 110010324000200900458 00**  
**No. Interno: 1700-10**  
**DECRETOS DEL GOBIERNO**  
**ACTOR: COMPAÑÍA DE EXPERTOS EN MERCADO S.A. - E.S.P.**  
**“XM S.A. E.S.P”**

En ejercicio de la acción de simple nulidad el apoderado de la parte actora solicita la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 000797 de 5 de marzo de 1993 expedida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – hoy de la Protección Social-, mediante la cual ordenó la inscripción en el Registro Sindical de las Reformas Estatutarias presentadas por la Organización Sindical denominada Sindicato Nacional de Trabajadores de Interconexión Eléctrica S.A., - “SINTRAIISA”.

Pretende la suspensión provisional del acto demandado por infringir las normas legales en que debía fundarse, como son los artículos 2º, 4º, 39, 53, 89, 95, 123 y 209; 12, 194, 356, 362, 364, 369; 8º de la Constitución Nacional, Código Sustantivo del Trabajo y Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), respectivamente.

Para resolver, la Sala

### **CONSIDERA**

Como la demanda reúne los requisitos formales es del caso ordenar su admisión y trámite.

#### **La suspensión provisional.-**

La suspensión provisional es una medida de carácter cautelar, que busca restarle eficacia temporal a los actos administrativos demandados en acción de nulidad, durante el trámite del proceso.

El art. 152 del C.C.A. prescribe taxativamente los requisitos que deben cumplirse para la procedencia de la suspensión los cuales corresponden fundamentalmente a dos aspectos: la forma como debe formularse la petición, bien sea en la misma demanda o en escrito separado pero dentro de una determinada oportunidad; la manifiesta infracción que surja de una simple comparación, como condición fáctica que debe darse, para que la medida sea

decretada y si la acción es distinta a la de nulidad se deberá demostrar el perjuicio de la ejecución del acto causa o podría causar . El tenor literal de la anterior normatividad, es el siguiente:

“...

**1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.**

**2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.**

**3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar aunque sea sumariamente, el perjuicio de la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor.”**

### **Argumentos de la solicitud.-**

La solicitud de suspensión provisional fue sustentada con los siguientes razonamientos:

Efectuada una apreciación directa entre las expresiones “sus filiales y subsidiarias” y “sus filiales o subsidiarias”, contenidas en los Estatutos de SINTRAISA cuya reforma fue aprobada por la Resolución atacada, resultan contrarias a la definición de Sindicato

de Empresa<sup>1</sup>, ya que este no puede afiliar trabajadores de las filiales o subsidiarias de la Empresa en la que se constituye, ni la Administración podía permitir que se asociaran trabajadores de otras Empresas, establecimientos o instituciones distintas a aquella en la que se conformó, por ser esa Organización Sindical de Primer Grado y de Empresa. Y las sociedades filiales o subsidiarias son personas jurídicas, independientemente de los socios que la conforman – artículo 260 del C. de Cio).

La autonomía conferida a las Organizaciones Sindicales para constituirse y ejercer el derecho de Asociación Sindical, esta sujeta al orden legal de los artículos 39; 8º; 12 y 353 de la Constitución Nacional, Convenio 87 de la OIT y C.S del T., respectivamente, normas supralegales que fueron violadas con la expedición del acto demandado (fls. 14 y 15).

### **De la solicitud de la suspensión provisional.-**

La procedencia de la suspensión provisional en el evento de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho exige que la violación de la norma superior invocada *sea manifiesta*, deducible de la simple confrontación de las normas, sin que sea dable

---

<sup>1</sup> Entendido como los que están formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios a una misma empresa, establecimiento o institución (artículo 356 del C.S. del T.).

realizar análisis respecto del ámbito de aplicación de la norma y su eventual modificación o complementación según el caso; en otras palabras, basta que haya manifiesta infracción de la disposición invocada como fundamento de la misma por confrontación directa y que se llegue a la convicción de la violación de la norma superior por la simple confrontación entre la norma transgredida y la norma transgresora.

Las normas citadas como violadas disponen:

<p style="text-align: center;"><b>NORMAS VIOLADAS</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Artículos 12 y 153 del C. S. del T. artículos 39; 8º; 12 y 353 de la Constitución Nacional, Convenio 87 de la OIT y C.S del T., respectivamente</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>ACTO DEMANDANDO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Resolución No. 000797 de 5 de marzo de 1993</b></p>
<p>“...</p> <p><b>ARTICULO 39 de la Constitución Nacional.</b></p> <p>Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.</p> <p>La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.</p> <p>La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial.</p> <p>Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.</p> <p>No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública.</p> <p>...</p> <p><b>ARTICULO 8 del Convenio 87 de la OIT.</b></p> <p><b>1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el</b></p>	<p>Para resolver se considera:</p> <p>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 definida por el legislador.</p> <p>Analizado 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 2º de la misma norma el cual determina que: “La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos” 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 debe adecuarse a un marco legal,</p>

presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

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

#### ARTICULO 12 del C. S. del T.

**DERECHOS DE ASOCIACION Y HUELGA.** El Estado colombiano garantiza los derechos de asociación y huelga, en los términos prescritos por la Constitución Nacional y las leyes.  
...

#### ARTICULO 353 – ibídem.

**DERECHOS DE ASOCIACION.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 584 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:>

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.

...”

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 interno 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 respaldar la legalidad. Así mismo el artículo 946 ibidem numeral 4, literal a) indica que son casuales 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 a-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 mencionando.

Por lo anteriormente expuesto, este Despacho

#### RESUELVE

ARTICULO PRIMERO. Revocar en todas y cada una de sus partes la Resolución No. 006062 del 15 de diciembre de 1992, proferida por la jefe ( E) de la División de Reglamentación y Registro Sindical; por lo 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 ISINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE INTERCONEXION ELECTRICA S.A. “SINTRISA”, 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.

...”

De la simple lectura del acto demandado con las normas aludidas como violadas, no observa la Sala la violación flagrante de preceptos superiores, además, en el presente caso se requiere de 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 (fl.49 y 50).

En el caso sub judice, estima la Sala que, no se ha causado ningún perjuicio susceptible de ser demostrado en la presente solicitud de suspensión provisional, y por lo tanto no se cumple con el requisito exigido en el artículo 152 del C.C.A. Ya que esta medida está sujeta a condiciones y requisitos exigentes como son la flagrancia y la violación de textos superiores. Por consiguiente, no le es dable al Juzgador acceder a su decreto sino cuando encuentre visibles esos extremos pues en los casos en que la materia ofrezca dudas, carezca de requisitos o deba examinarse el fondo del asunto no resulta procedente la medida.

Por lo anterior, es del caso negar la suspensión provisional de las normas demandadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

1. **Admítese** en acción de nulidad la demanda instaurada por la **COMPAÑÍA DE EXPERTOS EN MERCADO S.A. - E.S.P. “XM S.A. E.S.P”** contra la Resolución No. 000797 de 5 de marzo de 1993 expedida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – hoy de la Protección Social-, mediante la cual ordenó la inscripción en el Registro Sindical de las Reformas Estatutarias presentadas por la Organización Sindical denominada Sindicato Nacional de Trabajadores de Interconexión Eléctrica S.A., - “SINTRAIISA”.
2. Notifíquese personalmente al Agente del Ministerio Público.
3. Notifíquese personalmente la admisión de esta demanda al Ministro de la Protección Social, o a quien haga sus veces.
4. Fíjese el asunto en lista por el término de diez (10) días para los efectos previstos en el artículo 207-5 del C.C.A.
5. No hay lugar a señalar suma alguna por concepto de gastos ordinarios del proceso.



6. **Nié**gase la suspensión provisional solicitada.

COPIESE, NOTIFIQUESE y CUMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

**BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

**ALFONSO MARIA VARGAS RINCON**

**VICTOR H. ALVARADO ARDILA**

/AHM

