COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/471/20

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/471/20
Expediente	—
Fecha	2019-12-06
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Principio De Autonomia Sindical O De No Intervencion Del Estado En Asuntos Propios De Organizaciones Sindicales
- Derecho A Elegir En Organizacion Sindical/Sindicato
- Tratados Internacionales
- Fiscal Del Sindicato

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Declarar EXEQUIBLE la expresión “En todo caso, el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritarias” contenida en el numeral 2° del artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 54 de la Ley 50 de 1990, por los cargos analizados en esta sentencia. Notifíquese, comuníquese y cúmplase. Ausente con excusa ALBERTO ROJAS RÍOS Presidente DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR Magistrado ALEJANDRO LINARES…

Texto completo

C-471-20 Sentencia C-471/20 FISCAL DEL SINDICATO- Elección no desconoce el derecho de asociación sindical No se observa que el precepto legal demandado vulnere el derecho de asociación, ni el derecho de asociación sindical, pues la medida adoptada (a) se funda en el artículo 39 de la Constitución; (b) no constituye una injerencia indebida en la autonomía y libertad de los sindicatos, en tanto opera como un marco general de designación, que no limita las capacidades de postulación, ni restringe las condiciones personales de elegibilidad; (c) se ajusta – como ya se advirtió – al principio de proporcionalidad; y (d) su objetivo es satisfacer varios elementos básicos del principio democrático.

DERECHO DE ASOCIACION- Naturaleza DERECHO DE ASOCIACION- Finalidad DERECHO DE ASOCIACION- Tipos DERECHO DE ASOCIACION- Dimensiones DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL- Derecho subjetivo, de carácter voluntario, relacional e instrumental DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL- Alcance y contenido CONGRESO DE LA REPUBLICA- Regulación de estructura interna y funcionamiento de sindicatos sin afectar la autonomía de la libertad sindical (…) tal autonomía y libertad que implica la protección de la libre determinación de los trabajadores y del sindicato, no excluye la atribución del Legislador de establecer algunos requisitos mínimos y límites vinculados con la forma como opera la constitución, organización y funcionamiento de la organización sindical.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA SINDICAL O DE NO INTERVENCION DEL ESTADO EN ASUNTOS PROPIOS DE ORGANIZACIONES SINDICALES- Límites del legislador En conclusión, se tiene que el margen de configuración del Legislador, aunque es amplio, se restringe en comparación con el derecho de asociación, pues únicamente le está permitido establecer regulaciones que cumplan con los requisitos previamente mencionados, esto es, que se soporten en mandatos de la Carta, que no constituyan una injerencia indebida en la autonomía y libertad de los sindicatos, que su fin apunte al desarrollo de principios democrático, y que su alcance sea razonable y proporcional, pues de este modo se preserva la autonomía de dichos órganos sociales, la cual se expresa en su capacidad para dictar los estatutos propios que permitan su funcionamiento, en aspectos tales como su objeto, condiciones de admisión, obligaciones y en el número, período, funciones y denominación de los cargos de su junta directa.

AUTONOMIA SINDICAL- Alcance DERECHO A ELEGIR EN ORGANIZACION SINDICAL/SINDICATO- Elección de representantes En lo concerniente a las condiciones de elegibilidad de los representantes de los sindicatos, es imprescindible – en términos de autonomía – no cercenar la libertad de postulación de los trabajadores afiliados o impedir o hacer nugatorio los procesos de elección. No obstante, tal como lo ha admitido la Corte, no toda regulación en esta área es violatoria del derecho de asociación sindical, pues es posible consagrar unos mínimos que, sin afectar su funcionamiento, permitan realizar objetivos acordes con la Constitución y que operen bajo la lógica de salvaguardar los principios democráticos que se deben proyectar al interior de estos entes, sin perjuicio de que a la vez protejan los intereses de sus afiliados, como ocurre con (i) la defensa de la participación, (ii) el impulso al pluralismo y (iii) el control a las estructuras internas de poder en favor de las minorías.

TRATADOS INTERNACIONALES- Doctrina del “Margen Nacional de Apreciación” FISCAL DEL SINDICATO- Naturaleza FISCAL DEL SINDICATO- Funciones Se advierte entonces que el fiscal cumple una labor central de control interno y supervisión de las organizaciones sindicales y, por ende, debe ser ejercido de manera objetiva e independiente de la administración, pues de él depende que el sistema frenos y contrapesos que se extiende a órganos privados de carácter democrático (como lo son sindicatos), sea efectivo y útil en favor de los trabajadores que se afilian a dicho organismo, en búsqueda de mejorar sus condiciones de vida y de ampliar el contenido de los derechos sociales.

LIBERTAD SINDICAL- Se garantiza con la representación de las minorías en la elección de directivas sindicales TEST INTERMEDIO DE RAZONABILIDAD- Alcance Referencia: Expediente D-13579 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 391, numeral 2, parcial, del Código Sustantivo del Trabajo Demandante: Harley David Sanabria Aldana Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre dos mil veinte (2020) La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la presente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES 1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, el ciudadano Harley David Sanabria Aldana solicita a la Corte declarar la inexequibilidad del artículo 391, numeral 2, parcial, del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 54 de la Ley 50 de 1990.

2. En auto proferido el 6 de diciembre de 2019, el Magistrado Ponente admitió la demanda y corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo. Igualmente, ordenó comunicar la iniciación de este proceso al Presidente de la República y al Ministerio del Trabajo para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto dentro de este proceso.

Asimismo, invitó a participar a varias entidades, asociaciones y universidades del país, con el fin de que emitieran su opinión sobre la materia objeto de controversia [1] .

3. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA 4. A continuación, se transcribe el texto del precepto legal demandado, en el que se destaca y subraya el aparte cuestionado:

“ CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO Adoptado por el Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950 ‘Sobre Código Sustantivo del Trabajo’, publicado en el Diario Oficial No. 27.407 del 9 de septiembre de 1950, en virtud del Estado de Sitio promulgado por el Decreto Extraordinario No. 3518 de 1949 (…) 2. Modificado por la Ley 50 de 1990, art.

54. La junta directiva, una vez instalada, procederá a elegir sus dignatarios. En todo caso, el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritarias ”.

B. LA DEMANDA 5. El actor solicita que se declare la inexequibilidad del aparte subrayado del artículo 391, por considerar que vulnera los artículos 38 y 39 de la Constitución y el artículo 3 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) [2] .

Cargo por presunto desconocimiento de la libertad de asociación (CP art. 38) 6. Señala el demandante que la norma impugnada crea una “regla específica acerca de la organización interna de una asociación” , la cual representa una intervención injustificada y desproporcional de la ley en la organización de las entidades sindicales que desconoce el derecho fundamental de asociación.

7. Indica que establecer los requisitos que se deben acreditar para acceder a la función de fiscal de un sindicato lesiona la libertad de sus miembros para tomar decisiones y, en particular, la potestad que les asiste para elegir con libertad a las personas que los representan en un determinado cargo. Admite que, si bien las asociaciones deben estar reguladas por la ley, y esta a su vez debe propender por la protección de los grupos minoritarios dentro de esos cuerpos, la norma acusada es innecesaria, habida cuenta de la posibilidad que existe de crear mecanismos alternos para alcanzar dicho fin.

Cargo por desconocimiento de la garantía de no intervención del Estado en las asociaciones sindicales (CP art. 39) 8. El accionante manifiesta que el artículo 39 de la Constitución dispone que los trabajadores tienen derecho a constituir sindicatos “sin intervención del Estado” . En este sentido, a su juicio, la norma acusada desconoce dicho mandato, al establecer una regla injustificada y arbitraria que se inmiscuye en un asunto reservado a los miembros del sindicato, consistente en designar libremente a sus representantes, y respecto de la cual no cabe una imposición legal.

9. Sugiere, además, que a partir de la sentencia C-466 de 2008, la libertad sindical comprende múltiples garantías, entre ellas, la de “poder decidir y elegir libremente cuáles son los miembros que integran cada cargo dentro del sindicato” [3] . Para el actor, “establecer que el (…) fiscal salga obligatoriamente de las fracciones minoritarias (…), implica una regulación muy específica que toca la estructura interna de la organización sindical” [4] .

Cargo por transgresión del artículo 3 del Convenio 87 de la OIT 10. Para el demandante, el precepto en mención reconoce una competencia propia de los sindicatos para “(...) organizarse libremente al interior de los mismos respecto de la redacción [de] sus estatutos, reglamentos, elección de sus representantes, además de establecer su administración y desarrollar sus actividades y programas de acción, sin intervención de las autoridades públicas que tiendan a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.” [5] 11. De esta manera, en su criterio, la potestad de configuración normativa del Legislador en materia sindical no puede llegar al extremo de fijar el esquema de organización interna de los sindicatos, en lo que compete a su junta directiva, ya que dicha atribución es una competencia exclusiva de sus miembros. Por ello, considera que, en este caso, la norma legal demandada es un precepto que lesiona la libertad de asociación sindical.

C. INTERVENCIONES 12. Durante el trámite del presente asunto no se recibió ningún escrito de intervención. D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN 13. En concepto No. 6710 rendido el 20 de febrero de 2020, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible el aparte legal demandado previsto en el numeral 2 del artículo 391 del C.S.T., por las razones que a continuación se exponen:

14. En primer lugar, señala que el principio de autonomía sindical encuentra sus límites en los demás preceptos constitucionales, en la ley y en los principios democráticos de participación y pluralismo, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución. Por ello, con fundamento en esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha admitido un margen de configuración del Legislador en esta materia, dirigido a regular dos aspectos que se relacionan con el derecho de asociación, por una parte, la estructura interna de los sindicatos, y por la otra, su funcionamiento [6] .

Por tal razón, no cabe considerar que el aparte demandado del artículo 391 del C.S.T vulnera los artículos 38 y 39 del Texto Superior. 15. En segundo lugar, sostiene que el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT les otorga cuatro garantías diferentes a los sindicatos, a saber: (i) redactar sus estatutos y reglamentos administrativos; (ii) organizar su administración interna; (iii) elegir libremente a sus representantes; y (iv) formular su programa de acción sin injerencias de las autoridades públicas [7] . No obstante, tal precepto debe ser objeto de interpretación sistemática con lo señalado en el artículo 8 del mismo Convenio, en el que se dispone que los derechos allí reconocidos deben ser ejercidos con respeto a la legalidad [8] , lo que permite sostener que son válidas las intervenciones del Legislador, siempre que ellas no afecten el núcleo esencial de la libertad sindical, condicionamiento que no se desconoce en el asunto sub-judice .

16. En tercer lugar, manifiesta que, para analizar la proporcionalidad de la norma, se debe aplicar un test leve de razonabilidad [9] , pues, como ya se dijo, no se advierte una intervención en el núcleo esencial de la libertad sindical, entre otras razones, porque la norma acusada se adoptó en ejercicio legítimo de la facultad de configuración del Legislador que prevé el artículo 39 Superior [10] .

Bajo esta consideración, concluye que la disposición acusada supera el examen de legitimidad , ya que la medida pretende proteger la participación de las minorías en la administración de la organización sindical; y, además, es adecuada , en el entendido que, al provenir el cargo de fiscal de la fracción mayoritaria de las minoritarias, sea cual sea el sistema de votación elegido –cifra repartidora o cuociente electoral–, se asegura la concurrencia efectiva de estas últimas.

17. Finalmente, previa referencia a la sentencia C-466 de 2008, reafirma la Vista Fiscal que el funcionamiento del sindicato “propiamente dicho” debe diferenciarse del proceso de elección de sus representantes y directivas, materia esta última que puede ser objeto de configuración legal, de conformidad con lo previsto en el citado artículo 39 del Texto Superior.

II. CONSIDERACIONES A. COMPETENCIA 18. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición impugnada hace parte de una ley, en este caso, del artículo 54 de la Ley 50 de 1990, por medio de la cual se modificó el inciso 2 del artículo 391 del C.S.T.

B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN 19. De acuerdo con los términos de la demanda expuestos anteriormente, la Corte deberá resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿vulnera el Legislador el derecho de asociación (CP art. 38) al establecer que la elección del fiscal del sindicato corresponde a la fracción mayoritaria de las minoritarias?; ¿tal decisión comporta una intervención del Legislador que transgrede el derecho de asociación sindical (CP art. 39)?; y ¿desconoce la norma en cuestión el citado artículo 39 Superior y el artículo 3° del Convenio 87 de la OIT, que consagran el principio de autonomía sindical en la elección libre de sus representantes [11] ? 20. Para resolver los problemas jurídicos que se plantean en el presente caso,

este Tribunal deberá referirse a (i) la naturaleza del derecho de asociación; (ii) al alcance del derecho de asociación sindical; (iii) a la potestad de los sindicatos de designar sus directivas y de organizar su estructura orgánica y (iv) a la razón de ser del cargo de fiscal. Con sujeción a estos elementos, se procederá con el examen del caso concreto.

C. DE LA NATURALEZA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN 21. A partir de su consagración en el artículo 38 de la Constitución Política, el derecho de asociación ha sido objeto de amplio desarrollo por parte de la jurisprudencia constitucional. En esta medida, esta Corporación ha resaltado su importancia en una sociedad democrática [12] y ha sostenido que "tiene su raíz en la libre voluntad de las personas que deciden perseguir fines lícitos a través de una organización" en la que convergen "los esfuerzos, recursos y demás elementos provenientes de sus miembros" y que sirve de medio para la realización de un "designio colectivo" [13] .

22. La finalidad del derecho de asociación radica entonces en permitir la integración de individuos para la creación de formas asociativas autónomas, libres, con personalidad jurídica – y no estrictamente diseñadas para la obtención de lucro– que permitan desarrollar actividades y perseguir objetivos comunes. Así, este Tribunal ha sostenido que la creación de un ente jurídico es el factor diferenciador que permite distinguir el derecho de asociación de otros similares, como lo es el derecho de reunión, que reconoce la facultad de los ciudadanos, que comparten un mismo propósito, de concurrir momentáneamente y de forma pacífica en un determinado lugar [14] .

23. Algunos de los tipos de personas jurídicas creadas en ejercicio del derecho de asociación que consagra la Constitución Política, son los sindicatos y asociaciones empresariales (CP art. 39), los partidos políticos (CP art. 40), las cooperativas (CP art. 60) y las sociedades mercantiles (CP art.

189). El carácter amplio de los fines que se buscan obtener a través del ejercicio de este derecho, se encuentra previsto en la Convención Americana de Derechos Humanos [15] , en la que se admite que todas las personas podrán asociarse para lograr propósitos comunes de contenido ideológico, político, económico, laboral, social, cultural, deportivo o de cualquiera otra índole [16] .

24. De esta manera, el citado derecho debe garantizarse en todos los ámbitos de la sociedad, sin ser sometido a limitaciones distintas de aquellas previstas en la Constitución, en la ley y en los instrumentos internacionales suscritos por Colombia. En el caso puntual de la labor que se cumple por el Legislador, a través de la cual fija y delimita el alcance de los derechos, se dispone que toda restricción que se establezca frente a la libertad de asociación debe estar dirigida y ser necesaria para la protección de la sociedad democrática [17] , lo que exige, además, que su interpretación se haga de forma restrictiva. De ahí que, como límites, por ejemplo, se admiten aquellos dirigidos a proscribir el ejercicio de este derecho de forma abusiva (CP art. 95.1) o, tal y como lo dispone la CADH, aquellos que estén encaminados a salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública, o las libertades de los demás [18] .

Dentro de este marco, el Legislador es titular de un principio básico de autonomía que le permite definir el alcance del derecho de asociación y diseñar aspectos afines con su organización, como el reconocimiento de la personalidad jurídica, la delimitación o alcance de la capacidad de los entes jurídicos, la forma como expresan su voluntad, su esquema de responsabilidad y los órganos a través de los cuales se manifiesta.

25. Cabe mencionar que la pluralidad de escenarios en los que se exterioriza el derecho de asociación, también permite distinguir entre los entes jurídicos que se rigen por pilares democráticos (como ocurre, entre otros, con los partidos políticos [19] y las organizaciones deportivas [20]), respecto de aquellos que pueden funcionar y operar de forma distinta (tal y como sucede con las sociedades mercantiles de capital [21]). Ello, como lo ha admitido la Corte [22] , tiene efectos tanto sobre las posibilidades de regulación legal como sobre los alcances del control de constitucionalidad. En el primer caso, porque el esquema de organización previamente dispuesto por la Constitución excluye la adopción de técnicas de ordenación que sean distintas, por lo que solo en aquellas formas asociativas que no tengan una estructura

definida, se admite una mayor libertad de acción por parte del Legislador. Y, en el segundo caso, porque dependiendo del grado de configuración que se le otorga al Congreso, el nivel de examen por parte de esta Corporación podrá ser rígido o flexible.

26. Finalmente, este Tribunal ha señalado que el derecho de asociación incorpora una doble dimensión, positiva y negativa, pues no se limita a garantizar los derechos únicamente en la esfera social, sino que su alcance incluye la protección de los individuos que participan dentro del ente jurídico creado. Así las cosas, se ha afirmado que:

"(…) a nadie se le puede impedir ni prohibir que se asocie, mientras sea para fines lícitos, y ninguna persona puede ser forzada u obligada a asociarse, ya que el Constituyente ha garantizado la plena libertad de optar entre lo uno y lo otro" [23] .

D. EL ALCANCE DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN SINDICAL 27. El derecho de asociación sindical está previsto en el artículo 39 del Texto Superior y ha sido considerado como una derivación del derecho general de asociación, con características particulares y específicas, por el tipo de intereses comunes que son objeto de protección y que se vinculan con la obtención del mejoramiento de las condiciones de prestación del servicio subordinado y con el acceso progresivo a los derechos sociales [24] .

28. La jurisprudencia constitucional ha identificado al derecho de asociación sindical como una garantía fundamental de carácter voluntaria, relacional e instrumental, puesto que no se agota con la posibilidad de ejercer el principio de libertad para crear organizaciones de trabajadores, "(…) sino que comporta igualmente el derecho de vincularse a aquella organización que represente e interprete más fielmente los derechos y los intereses de cada individuo" [25] .

A ello se debe agregar que, a través del ejercicio de la negociación colectiva, se logra la materialización de sus fines y pretensiones, pues se trata de un derecho correlacionado que le brinda su carácter instrumental .

29. Al definir su contenido, esta Corporación ha indicado que el derecho de asociación sindical se fundamenta en el ejercicio de los principios de libertad y autonomía, en los siguientes términos:

" a) [En la] [l]ibertad individual de organizar sindicatos , cuyo pluralismo sindical está consagrado en el artículo 2 del Convenio No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo; b) [En la] [l]ibertad de sindicalización (…), ya que nadie puede ser obligado a afiliarse o a desafiliarse a un sindicato; (…) y c) [En la] [a]utonomía sindical , que es la facultad que tiene la organización sindical para crear su propio derecho interno, para organizarse, tal como lo dispone el artículo 3º del Convenio No. 87 de la OIT" [26] .

30. En línea con lo expuesto, al estudiar varias demandas formuladas en contra de disposiciones del C.S.T., relacionadas con la garantía de la asociación sindical, la Corte procedió a definir los elementos que integran el contenido esencial de este derecho, el cual se compone de los atributos que a continuación se exponen:

" 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;

ii) La facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin la injerencia, intervención o restricción del Estado;

iii) El poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organización, condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disolución y liquidación, procedimiento liquidatorio, y otros aspectos que atañen con su estructura, organización y funcionamiento, que deben ser, en principio, libremente convenidos por los

miembros de las asociaciones sindicales al darse sus propios estatutos o reformarlos, salvo las limitaciones que válidamente pueda imponer el legislador;

iv) La facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitación;

v) La garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial;

vi) El derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales e internacionales; y vii) La inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute de [sus] derecho" [27] .

31. A partir del desarrollo jurisprudencial referido anteriormente, se puede sintetizar la esencia de la libertad sindical en los siguientes cuatro elementos:

"(i) todo trabajador sin distinción de su origen, sexo, raza, nacionalidad, orientación política, sexual o religiosa entre otras, que se identifique en un grupo con intereses comunes tiene el derecho a asociarse libremente; (ii) la prohibición de intervención estatal se circunscribe a abstenerse de injerir en el ámbito de constitución, organización y funcionamiento interno, los cuales son exclusivos del sindicato, siempre y cuando no transgredan la legalidad ;

(iii) la garantía constitucional de libertad de asociación protege a la colectividad por lo que esta prima sobre los derechos subjetivos del trabajador que puedan concurrir o colisionar con los derechos de la organización; y (iv) la disolución o cancelación de la personería jurídica solo puede darse por vía judicial " [28] .

32. Respecto de la prohibición de injerencia del Estado en el ámbito de la constitución, organización y funcionamiento interno de los sindicatos, cabe precisar que se trata de una limitación que apunta a garantizar la autonomía y libertad de los trabajadores, tanto en la creación misma del sindicato (esto es, que no se trate de entes jurídicos impuestos por el Estado o que solo se permita la existencia de aquellos que gozan del aval del gobierno), como en la forma en que se organiza su estructura y se dispone su programa de acción (lo que se traduce en la prerrogativa para establecer, por vía de estatutos [29] , su objeto, las condiciones de admisión, las obligaciones y derechos de los asociados, la estructura de su junta directiva, las cuotas para su sostenimiento, las sanciones por la ocurrencia de faltas, el proceso reglado para el retiro o la exclusión de sus miembros, etc.).

33. No obstante, tal autonomía y libertad que implica la protección de la libre determinación de los trabajadores y del sindicato, no excluye la atribución del Legislador de establecer algunos requisitos mínimos y límites vinculados con la forma como opera la constitución, organización y funcionamiento de la organización sindical. Por ejemplo, pese a que la personería jurídica del sindicato surge por el solo hecho de su fundación, sin intervención del Estado (C.S.T. art. 364), se exige la inscripción de su acta de constitución, por vía legal, para efectos de darle oponibilidad a sus actos (C.S.T. art. 372) [30] .

Lo mismo ocurre cuando se adelantan modificaciones a los estatutos del sindicato, en los que la producción de sus efectos se vincula con la publicidad de su registro (C.S.T. art. 370).

34. Este tipo de intervenciones del Legislador también ocurren frente a la organización y al funcionamiento interno de los sindicatos. Precisamente, el inciso 2 del artículo 39 de la Constitución autoriza tal competencia cuando, de forma expresa, señala 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 " [31] .

Tal habilitación también se deriva de la regulación genérica que frente al derecho de asociación consagran el PIDCP y la CADH [32] , y tiene concreción específica en el artículo 8 del Convenio 87 de la OIT, en el que se establece lo siguiente:

“ 1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores (…) y sus organizaciones respectivas están obligados (…) a respetar la legalidad. // 2.

La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio”. 35. En todo caso, las actuaciones del Legislador, con miras a garantizar la libre determinación de los sindicados, a partir de lo previsto en la Constitución y en los citados instrumentos internacionales, solo se admiten en la medida en que ellas (i) se soporten en mandatos de la Carta [33] ;

(ii) no constituyan una injerencia indebida en la autonomía y libertad de dichas organizaciones [34] ; (iii) su finalidad esté vinculada con la satisfacción de los pilares y elementos básicos del principio democrático [35] ; y (iv) su alcance sea razonable y proporcional, para no menoscabar el conjunto de garantías esenciales que dan sustento a la libertad sindical.

36. En lo relativo a la satisfacción del principio democrático, cabe insistir en que su configuración, como soporte y límite para las actuaciones del Legislador, deviene expresamente de lo señalado en el artículo 39, inciso 2°, de la Carta. No se trata de una proyección, asimilación o traslado de la parte orgánica de la Constitución, ni de sustentar su legitimación a partir del carácter expansivo y universal de los pilares de la democracia. Lo que se prevé en el Texto Superior es una habilitación y restricción directa, para ser aplicada por el Legislador en una categoría especial de forma asociativa, como lo son las organizaciones sindicales, de donde emana una clara diferencia entre el derecho de asociación en general y el derecho de asociación sindical, pues mientras que el primero admite esquemas de formación dotados de mayor libertad, el segundo anula la adopción de cualquier técnica de ordenación que sea distinta a la búsqueda o realización de los elementos o bases del sistema democrático.

37. Ahora bien, es preciso destacar que en la identificación de los pilares que desarrollan el citado principio, el Congreso es titular de un amplio margen de configuración, en el que no solo caben aquellos que expresamente se señalan en la Constitución (como ocurre con la participación y el pluralismo en el Título de los principios fundamentales [36]), o que se especifican y perfilan en la parte orgánica (como sucede con el principio de separación de poderes [37]), sino también aquellos otros que procedan de la conceptualización de la democracia, sin importar si gozan o no de consagración normativa, tanto en el propio Texto Superior como en instrumentos internacionales [38] . De esta manera, si bien la parte orgánica de la Carta es una fuente importante para la individualización de los estándares democráticos, y es normal que así lo sea, al organizarse el Estado colombiano en forma de República, se admiten otras valoraciones por parte del Legislador en ejercicio de su principio básico de autonomía legislativa.

38. En conclusión, se tiene que el margen de configuración del Legislador, aunque es amplio, se restringe en comparación con el derecho de asociación, pues únicamente le está permitido establecer regulaciones que cumplan con los requisitos previamente mencionados, esto es, que se soporten en mandatos de la Carta, que no constituyan una injerencia indebida en la autonomía y libertad de los sindicatos, que su fin apunte al desarrollo de principios democrático, y que su alcance sea razonable y proporcional, pues de este modo se preserva la autonomía de dichos órganos sociales, la cual se expresa en su capacidad para dictar los estatutos propios que permitan su funcionamiento, en aspectos tales como su objeto, condiciones de admisión, obligaciones y en el número, período, funciones y denominación de los cargos de su junta directa. Sobre este punto, versará la siguiente sesión de esta providencia.

E. DEL DERECHO DE LOS MIEMBROS DE LA ASOCIACIÓN SINDICAL DE ELEGIR LIBREMENTE A SUS REPRESENTANTES Y ORGANIZAR SU ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA 39. Es menester de la Corte ahora precisar el alcance de la autonomía sindical predicada del artículo 39 constitucional y del artículo 3° del Convenio 87 de

la OIT, en lo que atañe a la facultad de las organizaciones de elegir dirigentes y de establecer el diseño administrativo del sindicato que estimen conveniente.

40. Al respecto, en desarrollo de lo explicado en la sesión anterior, se ha manifestado que la autonomía de las organizaciones sindicales para darse su propia administración, incluye los derechos a redactar sus estatutos, a elegir libremente a sus dirigentes, a organizar su estructura y a formular un programa de acción .

Estas prerrogativas son esenciales para que el sindicato pueda actuar independientemente de los intereses de sus miembros. 41. En virtud de lo anterior, y como se deriva de lo expuesto hasta el momento, la legislación expedida en la materia debe procurar por establecer un marco general que otorgue el mayor margen de libertad a los sindicatos para que estos determinen de manera autónoma su vida interna. Cualquier normatividad que sea excesivamente detallada puede hacer nugatorio el derecho de asociación sindical y llegar a constituir una injerencia indebida.

42. En lo concerniente a las condiciones de elegibilidad de los representantes de los sindicatos, es imprescindible – en términos de autonomía – no cercenar la libertad de postulación de los trabajadores afiliados o impedir o hacer nugatorio los procesos de elección. No obstante, tal como lo ha admitido la Corte, no toda regulación en esta área es violatoria del derecho de asociación sindical [39] , pues es posible consagrar unos mínimos que, sin afectar su funcionamiento, permitan realizar objetivos acordes con la Constitución y que operen bajo la lógica de salvaguardar los principios democráticos que se deben proyectar al interior de estos entes, sin perjuicio de que a la vez protejan los intereses de sus afiliados, como ocurre con (i) la defensa de la participación, (ii) el impulso al pluralismo y (iii) el control a las estructuras internas de poder en favor de las minorías.

43. Esta aproximación es compartida, en diversos pronunciamientos, por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, el cual ha considerado como válida la intervención del Estado en el funcionamiento y determinación de la estructura interna de los sindicatos, siempre que no se impongan requisitos injustificables o se incurran en injerencias indebidas que menoscaben la libertad sindical [40] .

Al respecto, se ha dicho que: “563. Las disposiciones legislativas que regulan detalladamente el funcionamiento interno de las organizaciones de trabajadores y de empleadores entrañan graves riesgos de injerencia por las autoridades públicas.

En caso de que su adopción fuera considerada indispensable por las autoridades, estas disposiciones deberían limitarse a establecer un marco general, dejando a las organizaciones la mayor autonomía posible para regir su funcionamiento y administración. Las restricciones a este principio deberían tener como únicos objetivos garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados.

(…) Véanse Recopilación de 2006, párrafo 369; 342º informe, Caso núm. 2453, párrafo 716; 358º informe, Caso núm. 2740, párrafo 658; y 363º informe, Caso núm. 2740, párrafo 703.) (…) 572.

Es admisible la existencia de disposiciones que tienen por finalidad promover los principios democráticos en el seno de las organizaciones sindicales . (Véase Recopilación de 2006, párrafo 378.) 600.

No existe violación de los principios de la libertad sindical cuando la legislación contiene ciertas reglas que tienen por finalidad promover los principios democráticos en el seno de las organizaciones sindicales o bien garantizar el desarrollo normal del procedimiento electoral respetando los derechos de los miembros, a fin de evitar todo conflicto en lo que atañe al resultado de las elecciones.

(Véase Recopilación de 2006, párrafo 399.)” 44. Este reconocimiento del Comité de Libertad Sindical es concordante con la admisión que la jurisprudencia de la Corte ha realizado de la doctrina del margen nacional de apreciación [41] , a través de la cual se permite que el Estado cuente con cierto ámbito de acción en la definición de los derechos previstos

tanto en el ordenamiento interno como en los tratados internacionales de los que sea parte. No obstante, esta deferencia, que se cristaliza a través de la actuación del Legislador, no es ajena a límites, y supone, además de las condiciones internas de deliberación y de sujeción al texto constitucional, el respeto por los contenidos mínimos que las convenciones internacionales y la jurisprudencia que los tribunales encargados de interpretarlas, les otorgan a tales derechos.

El margen puede basarse en objetivos derivados de la tradición jurídica nacional, como en el impulso de nuevas medidas que garanticen estándares democráticos. Sobre el particular, en la sentencia C-180 de 2016, al abordar un caso vinculado con el derecho de asociación sindical, la Corte concluyó que la interpretación y aplicación del Convenio 87 de la OIT, admite la existencia en el ordenamiento colombiano del margen de apreciación, tal como se dispone expresamente en el artículo 8 del citado instrumento [42] , respetando los límites ya señalados y desarrollados en esta providencia.

F. DE LA NATURALEZA Y LA RAZÓN DE SER DEL CARGO DE FISCAL 45. Antes de proceder a analizar los cargos de inconstitucionalidad alegados por el actor, la Corte considera oportuno exponer algunas consideraciones en cuanto a la naturaleza y las funciones del cargo de fiscal, pues la regulación que se cuestiona se refiere precisamente al supuesto mínimo legal que rige la elección de dicha dignidad dentro de los sindicatos.

46. Para comenzar, cabe señalar que no existe a nivel legal una descripción puntual de este cargo, ni de las funciones que le asisten. Tan solo se prevén en el C.S.T. dos atribuciones que se vinculan con el manejo legal, adecuado y transparente de los recursos de la organización sindical. Por una parte, el artículo 396 dispone que todo giro de recursos y orden de pago del sindicato deben necesariamente contar con la firma del presidente y del tesorero, y con la autorización del fiscal; y por la otra, el artículo 400 establece que la retención de las cuotas sindicales supone la comunicación al empleador de dicha decisión, para que este proceda con su consignación, acto formal que debe ir acompañado de la firma del secretario y del fiscal del sindicato.

47. Una identificación más específica de las funciones que le corresponden a este cargo, que complementan las dos que se otorgan en el ámbito legal, se encuentra en los estatutos de los sindicatos, en virtud de la habilitación que, para su definición, se prevé en el numeral 5 del artículo 362 del C.S.T.

[43] . Un examen a varios de ellos, permite constatar las siguientes competencias reiteradas [44] : a) Velar por el estricto cumplimiento de las obligaciones, deberes y derechos de los socios del sindicato y de la Junta Directiva.

b) Dar su concepto sobre todos los puntos que se sometan a su consideración por la Asamblea General y la Junta Directiva. c) Visar las cuentas de gastos incluidas en el presupuesto y aquellas que puedan ser ordenadas por la Asamblea General y por la Junta Directiva.

d) Refrendar las cuentas que debe rendir el tesorero y revisarlas informando sobre las irregularidades que note. e) Controlar las actividades generales del sindicato e informar a la Junta Directiva de las faltas que encontrare, a fin de que esta las enmiende. Si no fuere atendido por la Junta Directiva, podrá convocar extraordinariamente a la Asamblea General.

f) Vigilar el estricto cumplimiento de los estatutos, informando sobre toda violación de ellos por parte de cualquier afiliado o directivo. g) Informar al presidente y a los demás miembros de la Junta Directiva, toda irregularidad detectada en el sindicato.

h) Emitir concepto de los casos de expulsión de afiliados o directivos. Este concepto formará parte del respectivo expediente que debe presentar a la Junta Directiva o a la Asamblea respectiva.

i) Firmar, en conjunto con el presidente y el tesorero, toda orden de retiro de fondos. j) Hacer arqueo al tesorero de la caja menor. k) Presentar informe por escrito en cada reunión de Junta Directiva y de Asamblea General, en donde

manifieste el comportamiento de los directivos sindicales, de las subdirectivas y el manejo de los dineros a la luz de los estatutos.

48. Como se deriva de lo anterior, el fiscal cumple un papel esencial dentro de la estructura del sindicato, pues se trata de una dignidad que ejerce funciones de control intraorgánico, a través del desenvolvimiento de un esquema de frenos y contrapesos propio del sistema democrático.

49. En efecto, vista la descripción realizada en los párrafos anteriores, sus competencias se pueden agrupar en cuatro modalidades específicas de control: (i) control presupuestal y de gasto sindical , por cuanto autoriza todo giro de recursos, retiro de fondos y órdenes de pago, refrenda las cuentas, lleva un control directo sobre los gastos realizados, arquea la labor del tesorero sobre la caja menor y comunica al empleador la obligación de retener las cuotas sindicales; (ii) control interno o de observancia de los deberes sindicales, ya que está autorizado para velar por el estricto cumplimiento de las obligaciones de los trabajadores sindicalizados y de la junta directiva, así como de los compromisos y deberes que surgen de los estatutos. En desarrollo de esta atribución, se le autoriza para presentar informes sobre el comportamiento de los directivos; (iii) control estatutario , toda vez que fiscaliza las actividades generales del sindicato e informa cualquier tipo de irregularidad en el desarrollo de su objeto social. También da su concepto sobre los puntos que se le pongan en consideración, con ocasión de lo dispuesto en el régimen estatutario; y (iv) control disciplinario , el cual se expresa en informar todo tipo de irregularidades que advierta en los citados esquemas de intervención, respecto de los afiliados, directivos, presidente y tesorero de la organización sindical, estando facultado, por lo demás, para emitir concepto en los casos de expulsión o de retiro de los trabajadores o de los miembros de la junta directiva .

50. Se advierte entonces que el fiscal cumple una labor central de control interno y supervisión de las organizaciones sindicales y, por ende, debe ser ejercido de manera objetiva e independiente de la administración, pues de él depende que el sistema frenos y contrapesos que se extiende a órganos privados de carácter democrático (como lo son sindicatos), sea efectivo y útil en favor de los trabajadores que se afilian a dicho organismo, en búsqueda de mejorar sus condiciones de vida y de ampliar el contenido de los derechos sociales.

51. El cargo de fiscal representa sin duda un sello de garantía de la gestión eficiente y transparente del administrador, participa en la protección y vigilancia del sindicato, vela por el cumplimiento de las obligaciones de todos los actores que están involucrados en el ejercicio de la libertad sindical y genera confianza en el manejo adecuado, leal y transparente de los recursos sociales.

52. En todo caso, el cargo de fiscal debe ser consecuente con el objeto de las funciones que le son propias, de suerte que ni las atribuciones legales ni aquellas que se consagran por vía estatutaria pueden ser utilizadas como herramientas para entorpecer el buen funcionamiento del sindicato. El marco de actuación del titular de este cargo es el principio de legalidad, que, en el ámbito del derecho colectivo del trabajo, no solo se expresa en las leyes aprobadas por el Legislador, sino también en la regulación que emana de los estatutos [45] .

De modo que las expresiones de control presupuestal, interno, estatutario y disciplinario propias de esta dignidad, tienen que ser ejercidas dentro de los estrictos y precisos límites que fijan el soporte regulatorio de cada una de ellas y siempre guiadas por la búsqueda del bien común, como soporte básico de actuación de toda organización sindical.

53. Por último, cabe señalar que algunas de las atribuciones del fiscal son análogas a las que se cumplen por la revisoría fiscal, como ocurre con la vigilancia de la administración financiera, el manejo de las cuotas sindicales y con el cumplimiento de los deberes de los miembros del sindicato.

La cercanía en tales roles permite enfatizar la importancia de que esta dignidad se ejerza de forma objetiva e independiente de la administración. Así, por ejemplo, lo ha dicho la Corte al resaltar el papel que desempeña la revisoría

fiscal en el ámbito comercial, el cual, ajustándolo al objetivo propio de los sindicatos, también es predicable respecto de las materias señaladas con anterioridad. Puntualmente, se ha señalado que:

“La revisoría fiscal participa en el cumplimiento de las funciones y fines del Estado, razón por la cual se le impone el ejercicio de una labor eficaz, permanente, integral, independiente , oportuna y objetiva, con el fin de garantizar e incentivar la inversión, el ahorro, el crédito y, en general, la promoción del desarrollo económico .

(…) La revisoría fiscal representa también un sello de garantía de la gestión eficiente y transparente del administrador; además, participa en la protección y estabilidad del sistema económico y en la generación de confianza en el manejo de los recursos provenientes del ahorro privado ” [46] .

Con base en las consideraciones previamente expuestas, se pasará al examen del asunto bajo estudio. G. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO 54. Como se manifestó al plantear el problema jurídico, en esta ocasión le corresponde a la Corte establecer si la expresión legal demandada prevista en el numeral 2° del artículo 391 del C.S.T, modificada por el artículo 54 de la Ley 50 de 1990 , conforme a la cual el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritarias , desconoce el derecho de asociación, el derecho de asociación sindical y el principio de autonomía sindical en la elección libre de sus representantes.

55. En este proceso no se radicaron intervenciones ciudadanas que brindaran elementos de juicio sobre la materia objeto de controversia. No obstante, en su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible la disposición demandada, por cuanto la Constitución le otorga al Legislador la atribución para regular la materia, cuando en el inciso 2 del artículo 39, señala que se sujetará al orden legal y a los principios democráticos “[l]a estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos”.

Tal atribución se consagra igualmente en el artículo 8 del Convenio 87 de la OIT. Por lo demás, la norma no afecta el núcleo esencial de la libertad sindical y se ajusta a los límites del principio de razonabilidad, pues, con sujeción a un test leve [47] , es claro que ella pretende mejorar la participación de las minorías en la administración de la organización sindical (legitimidad), y su idoneidad se deriva del ámbito regulatorio propio que establece la norma, al otorgar el cargo de fiscal a la fracción mayoritaria de las minoritarias (adecuación).

56. Para comenzar, esta Corporación advierte que el precepto demandado se introduce en el C.S.T., dentro de las normas referentes a la determinación de los miembros de la junta directiva de los sindicatos. En principio, como se observa del artículo 362 del citado Código, “el número, la denominación, el período y las funciones” de dichos cargos, se sujetarán a lo que se acuerde libremente por los trabajadores en los estatutos de la organización sindical. Incluso, esta misma disposición señala que en el referido documento se precisará el modo en que se procederá para “integrarla” o “elegirla” , junto con las causales y el proceso para su remoción.

57. En el ámbito específico de la elección de los miembros que integran la junta directiva, la regulación del Legislador se ajusta, en principio, al deber de establecer un marco general que le otorgue mayor margen de libertad a los sindicatos, no solo en concordancia con lo dispuesto en el citado artículo 362 del C.S.T., en el que estas materias se sujetan, por lo general, a los estatutos, sino también en observancia de las directrices que sobre el particular ha emitido el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en los términos ya expuestos en esta providencia.

58. De este modo, en el numeral 1°, se dispone que la elección de las directivas se hará por votación secreta para asegurar la representación de las minorías , so pena de nulidad. Esta disposición fue declarada exequible por la Corte, en la sentencia C-466 de 2008, al considerar que es constitucionalmente válido que el Legislador establezca medidas orientadas a asegurar la vigencia de los principios democráticos dentro de las organizaciones sindicales, con sujeción al artículo 39 del Texto Superior. Ello ocurría con el precepto señalado, ya que la votación secreta amplía la participación y permite que las minorías accedan al poder, como expresión propia del pluralismo. Tan solo excluyó las exigencias

originalmente previstas en la norma en mención, según las cuales debía votarse mediante papeleta escrita y aplicando el sistema del cuociente electoral, pues si bien ambas son herramientas que se ajustan a los pilares democráticos, desde la Constitución misma, estas últimas admiten variaciones, por ejemplo, el voto puede declararse mediante instrumentos electrónicos (CP art. 258) y la participación efectiva de las minorías también puede asegurarse a través del uso de la cifra repartidora (CP art. 263). Así las cosas, ante el deber de preservar la libertad en la definición de la estructura organizacional de los sindicatos, la decisión sobre estas materias no le competía al Legislador, sino al propio ente social en sus estatutos.

59. En todo caso, la Corte destacó ampliamente la posibilidad de intervención del Legislador en la materia, siempre acorde con la realización de los principios democráticos. En los apartes más relevantes de la sentencia C-466 de 2008, este Tribunal señaló que:

"[U]no de los principios fundantes de nuestro Estado Democrático es el de tener el carácter participativo. La participación como estructura básica del Estado (art. 1° C.P) también se encuentra relacionada como uno de los valores esenciales que influyen en todo nuestro ordenamiento jurídico (preámbulo constitucional).

Ahora bien, el Estado Social de derecho, tiene como una de sus características primordiales el respeto por las minorías. Esta forma de Estado trae consigo el reconocimiento de los derechos de las minorías cuando las mayorías impongan su voluntad. De allí que el interés general prevalezca sobre el particular siempre y cuando a este interés particular no se le violenten sus derechos fundamentales.

Pues bien, el Estado constitucional y democrático desecha la idea de democracia basada en el carácter absoluto e ilimitado de la actuación de la mayoría.

Es por esta razón que se entendió que la sociedad está compuesta por un conjunto de intereses diversos y que en consecuencia el principio democrático debía reconocer a los diferentes grupos que conforman la sociedad, hasta los minoritarios, y así de esta manera no solo resaltar el principio participativo sino igualmente el principio pluralista del Estado democrático. Por consiguiente, una característica esencial del principio pluralista del Estado Social de Derecho es la protección efectiva de las minorías. (…) La anterior consecuencia, lleva a que la democracia excluya los sistemas mayoritarios de elección, cuando se trata de la elección de más de una persona, por atentar contra el pluralismo y la participación, valores que hacen parte intrínseca del concepto de democracia . (…) En consecuencia, no cabe dudas que el fin perseguido por la norma acusada, esto es el de garantizar la representación de las minorías en las directivas sindicales , es una limitación constitucionalmente aceptable al derecho constitucional a la libertad sindical. // Ciertamente, el artículo 39 constitucional señala 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".

En este orden de ideas, la libertad sindical debe sujetarse, entre otros, a los principios democráticos de participación y pluralismo establecidos en la Constitución.

(…) En conclusión, es válido a la luz de la Constitución Política, que el legislador señale que en la elección de las directivas sindicales debe asegurarse la representación de las minorías. Esto por cuanto, acorde con lo esbozado anteriormente (…) los fundamentos y principios democráticos son un límite natural a la libertad sindical" [48] .

60. En línea con lo expuesto y como se ha venido señalando, la expresión legal demandada que hace parte del numeral 2° del artículo 391 del C.S.T., se introduce dentro de la regulación de la elección de directivas del sindicato y prescribe que, una vez instalado y fijadas sus reglas, se deberá proceder a elegir a sus dignatarios, preservando, en todo caso, para el momento de la votación, que el cargo de fiscal corresponda a la fracción mayoritaria de las minoritarias.

61. Como se advierte, se trata de una disposición cuyo fin es asegurar que las minorías detenten el ejercicio de dicha dignidad, que, como se señaló en las consideraciones anteriores de esta sentencia, constituye un sello de garantía de la gestión eficiente y transparente del sindicato, que participa en la protección y vigilancia del cumplimiento de los deberes sindicales y del contenido de sus estatutos, y que ejerce controles de carácter presupuestal, interno y de gastos, cuyo propósito es asegurar un manejo legal, adecuado y transparente de las finanzas del ente social, las cuales, en esencia, están compuestas por las cuotas ordinarias y extraordinarias que sus trabajadores afiliados aporten.

62. Sobre la base de lo anterior, y con miras a dar solución a los problemas planteados, inicialmente la Corte considera que cabe unificar el juicio que se propone respecto de la supuesta vulneración del derecho de asociación y del derecho de asociación sindical, en la medida en que en ambos cargos se basan en una supuesta intervención injustificada, arbitraria y desproporcionada del Legislador, en un asunto reservado a los miembros del sindicato, como lo es designar libremente a sus representantes. En todo caso, como se expuso en las motivaciones previas de esta sentencia, cabe resaltar que mientras el primero de los derechos mencionados admite esquemas de formación dotados de mayor libertad, el segundo únicamente permite formas de ordenación que tengan como objetivo el logro de los principios democráticos. Así las cosas, al paso que el margen de acción del legislador en el derecho de asociación es amplio, en el caso del derecho de asociación sindical es restringido.

63. En este contexto, la Corte no advierte violación alguna por parte de la norma demandada a los derechos invocados, pues, a diferencia de lo señalado por el accionante, no se trata de una intervención injustificada o arbitraria del Legislador, ni tampoco corresponde a una medida desproporcionada. En cuanto a lo primero, porque la Constitución y los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad autorizan que la asociación sindical sea objeto de limitaciones por el Congreso, para salvaguardar y desarrollar –como ya se dijo– los principios democráticos, tal y como ocurre, en el presente caso, en donde el fin es garantizar la intervención de las minorías en el manejo de un cargo esencial de la junta directiva del sindicato, destinado a asegurar la transparencia y legalidad en el manejo de los recursos de dicha organización, y a velar por el cumplimiento de los deberes propios de sus estatutos. Esta limitación, siguiendo el precedente señalado en la sentencia C-466 de 2008, es constitucionalmente aceptable, pues amplifica los principios constitucionales de participación y pluralismo, que corresponden a la idea democrática del Estado social de derecho y que se fundan directamente en lo previsto en el inciso 2° del artículo 39 del Texto Superior.

64. Y, frente a lo segundo, este Tribunal considera que la medida adoptada por el Legislador no desconoce el principio de proporcionalidad. Para ello, si bien comparte con la Vista Fiscal que la elección del test debe tener en cuenta el margen de configuración que el citado artículo 39 de la Constitución le otorga al Congreso para regular el funcionamiento de los sindicatos, lo cierto es que la protección de su libre determinación, en términos de amparo a su autonomía y libertad, exige que cualquier intervención sea plenamente justificada y no interfiera indebidamente en el devenir social, por lo que se estima que la valoración de la medida debe hacerse conforme con el test intermedio .

65. Lo anterior se refuerza con lo señalado por la Corte en la sentencia C-220 de 2017, en la que se resaltó que el mencionado test aplica cuando una medida pueda afectar el goce de un derecho constitucional en su faceta negativa, esto es, respecto del deber de abstención que le corresponde al Estado, con el fin de precaver que con su acción se obstaculice o impida el ejercicio de un derecho [49] , en este caso, de los derechos de asociación y de asociación sindical, dado que se alega la existencia de un intervención injustificada por parte del Legislador, al limitar la capacidad de organización de los sindicatos.

66. Así las cosas, lo primero que se advierte es que la medida responde a un fin constitucionalmente legítimo e importante , toda vez que apunta en dirección a salvaguardar la participación y el pluralismo dentro de las organizaciones sindicales, asegurando un control efectivo de las mayorías, con la reserva del cargo de fiscal para la fracción mayoritaria

de las minoritarias, esto es, para aquella que, además de manifestar su oposición directa a quienes gobernarán el sindicato, goza de la mayor representatividad al interior de los trabajadores.

La importancia se refleja no solo en el otorgamiento de una representación efectiva, sino también en preservar la independencia que debe reflejar un órgano de control intraorgánico, como lo es el cargo de fiscal, que demanda un alto grado de libertad, con miras a hacer efectivo el esquema de frenos y contrapesos que se extiende a este ente privado de carácter y origen democrático.

67. Además, la medida es adecuadamente conducente para contribuir a la obtención del fin propuesto, dado que la asignación directa del cargo de revisor fiscal para la fracción mayoritaria de las minoritarias, al momento de elegir la junta directiva, asegura que el nombramiento recaiga efectivamente en cabeza de quienes representan una opción alternativa de poder y, por esa vía, logren los objetivos de pluralismo, participación y control intraorgánico que la justifican. Por último, no se aprecia que la norma legal impugnada sea evidentemente desproporcionada , en tanto que, al reservar el cargo para la voz de las minorías, no se coarta la libertad de postulación, ni se impone la elección de un individuo determinado que cumpla con ciertas características y, menos aún, se constituye una intervención estatal indebida en la constitución de los sindicatos, pues su propósito es el de maximizar los principios democráticos, como límite válido al derecho de asociación sindical, constitucionalmente autorizado por el inciso 2° del artículo 39 del Texto Superior.

68. Para la Corte es importante insistir en que la protección de las minorías constituye uno de los objetivos del Estado social de derecho, entre otros, en los escenarios en los que se pretende aplicar sistemas de elección en entes jurídicos que, como los sindicatos, se encuentran sujetos a los principios democráticos. En este caso, las minorías representan a aquellas fuerzas que, al interior de la organización sindical, cuentan con el apoyo de los trabajadores electores en una posición numérica inferior a la de quienes obtienen una mayor representación en la junta directiva y, por ende, tienen la capacidad de dirigir sus actividades y representar al movimiento.

69. Si bien la ley y la jurisprudencia constitucional, como se dijo previamente, imponen que la escogencia de los representantes en la junta directiva se debe hacer mediante esquemas de elección proporcionales (como la cifra repartidora o el cuociente electoral), para asegurar la presencia de las minorías [50] ;

tal método no excluye que, en aras de lograr la misma finalidad, se asigne el cargo de fiscal del sindicato a la fracción mayoritaria de las minoritarias, por las siguientes razones: (i) primero, porque las fórmulas proporcionales, aun cuando permiten la aparición de minorías, generalmente llevan a una sobrerrepresentación de quienes tienen mayor votación y a una infrarrepresentación de quienes alcanzan una posición numérica inferior [51] , de suerte que la efectividad de la participación y el pluralismo, como valores intrínsecos de la democracia, no excluyen que se reserve por el legislador un cargo para sectores minoritarios, los cuales, por efectos del sistema de votación, irremediablemente tendrán en la junta directiva del sindicato una menor intervención [52] .

El precepto acusado refuerza entonces el ideario de concurrencia, aproximación, diversidad y pluralidad que se pretende en las sociedades democráticas; y (ii) segundo, porque la dignidad que se elige para la obtención de los fines mencionados, tiene unos propósitos y atributos que son manifiestamente distintos del resto de los miembros de la junta directiva, pues desempeña roles de control presupuestal, interno, estatutario y disciplinario, que exigen una mayor objetividad e independencia respecto de la administración, representada por las fuerzas mayoritarias, a pesar de que el cargo es elegido dentro de las directivas, como lo dispone el C.S.T. Así las cosas, la decisión del legislador de excluir este empleo de la lógica ajustada a la votación mayoritaria, preserva la naturaleza de esta dignidad, correspondiente a la de ser un órgano de control intraorgánico, con el propósito de hacer efectivo el esquema de frenos y contrapesos.

70. La norma permite entonces garantizar la voz de las minorías y lo hace de una forma en la que, además, asegura la efectividad de los controles que se exigen dentro de una estructura democrática, como lo son los sindicatos. En todo caso, cabe aclarar que nada de lo que se prevé en ella, ni de lo que emana por su aproximación integral con el régimen colectivo del trabajo, se presta para un abuso de las minorías, ya que, como se explicó con anterioridad, el marco de actuación del cargo de fiscal se sujeta al principio de legalidad, de suerte que sus atribuciones tienen que ser ejercidas dentro de los estrictos y precisos límites que fijan el soporte regulatorio de cada expresión de control, ya sea por la fijación directa del legislador o por el propio sindicato en sus estatutos.

71. No se observa que el precepto legal demandado vulnere el derecho de asociación, ni el derecho de asociación sindical, pues la medida adoptada (a) se funda en el artículo 39 de la Constitución; (b) no constituye una injerencia indebida en la autonomía y libertad de los sindicatos, en tanto opera como un marco general de designación, que no limita las capacidades de postulación, ni restringe las condiciones personales de elegibilidad; (c) se ajusta – como ya se advirtió – al principio de proporcionalidad; y (d) su objetivo es satisfacer varios elementos básicos del principio democrático.

72. Tampoco se desconoce el derecho de los miembros del sindicato de elegir libremente a sus representantes, toda vez que esta facultad admite limitaciones que, como se ha insistido, apunten a difundir y extender los principios democráticos, como ocurre – en este caso – con (i) la defensa de la participación, (ii) el impulso al pluralismo y (iii) el control a las estructuras internas de poder en favor de las minorías. Ello es acorde con lo previsto en el inciso 2° del artículo 39 de la Constitución, y refleja las directrices del Comité de Libertad Sindical sobre la materia, al interpretar armónicamente los artículos 3 y 8 del Convenio 87 de la OIT.

Precisamente, en el numeral 43 del presente fallo, se destacó que este organismo ha señalado que: “(…) Las restricciones a este principio deberían tener como únicos objetivos garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados” [53] .

73. A lo anterior cabe agregar que n o se está afectando el núcleo esencial del derecho en cuestión, puesto que el requisito impuesto no representa de ninguna manera una interferencia injustificada en la libertad de los sindicatos para definir su funcionamiento, organización y estructura. Por el contrario, y retomando lo dicho en la sentencia C-466 de 2008, se inscribe dentro de los valores de la democracia, la cual excluye los sistemas mayoritarios de elección, en los que únicamente se ve reflejada una alternativa, garantía que también se extiende a los sindicatos, por lo previsto en el artículo 39 del Texto Superior.

74. Por las razones expuestas, la Corte concluye que la expresión: “En todo caso, el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritarias” , prevista en el numeral 2° del artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 54 de la Ley 50 de 1990, debe ser declarada exequible y así se procederá en la parte resolutiva de esta sentencia.

H. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN 75. En esta ocasión, la Corte se pronunció sobre una demanda interpuesta contra la expresión: “En todo caso, el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritarias” prevista en el numeral 2° del artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo. En opinión del accionante, dicho precepto vulnera lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de la Constitución Política y 3° del Convenio No. 87 de la OIT, por limitar de forma desproporcionada el derecho de asociación, el derecho de asociación sindical y el principio de autonomía sindical, en la elección libre de sus representantes.

76. La Corte concluyó que la norma bajo examen se ajusta a los preceptos constitucionales invocados, toda vez que se trata de una limitación razonable que se sustenta en la salvaguarda de la participación y el pluralismo a favor de las minorías, que a su vez asegura el control intraorgánico que, en términos de independencia y como expresión del sistema

de frenos y contrapesos al interior de los sindicatos, debe brindar el cargo de fiscal. Todo lo anterior con miras a impulsar la realización de los principios democráticos, como restricción legal válida que admite el inciso 2° del artículo 39 de la Constitución y que resulta acorde con las directrices del Comité de Libertad Sindical, al interpretar de forma armónica los artículos 3 y 8 del Convenio 87 de la OIT.

III. DECISIÓN La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “En todo caso, el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritarias” contenida en el numeral 2° del artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 54 de la Ley 50 de 1990, por los cargos analizados en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase. Ausente con excusa ALBERTO ROJAS RÍOS Presidente DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO Magistrada CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada Con salvamento de voto RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES Magistrado (E) JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA CRISTINA PARDO SCHLESINGER A LA SENTENCIA C-471/20 Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, presento salvamento de voto respecto de la sentencia C-471 de 2020 [54] , en tanto declaró exequible la expresión demandada del artículo 391, numeral 2, del Código Sustantivo de Trabajo, que es del siguiente tenor literal: “En todo caso, el cargo de fiscal del sindicato corresponderá a la fracción mayoritaria de las minoritarias”.

La posición mayoritaria de la Sala Plena encontró que la expresión demandada es acorde con la Constitución Política en tanto constituye una manifestación del principio democrático, porque garantiza la intervención de las minorías en la elección y manejo del cargo de fiscal, el cual es esencial en la junta directiva del sindicato.

De este modo, consideró que la forma legalmente prevista para la elección de dicho cargo es un límite constitucionalmente aceptable a la autonomía y libertad sindical, “pues amplifica los principios constitucionales de participación y pluralismo, que corresponden a la idea democrática del Estado social de derecho y que se fundan directamente en lo previsto en el inciso 2º del artículo 39 del texto Superior” [55] .

Opino todo lo contrario. Que el fiscal de un sindicato sea elegido únicamente por la fracción mayoritaria de la minoritaria no es un reflejo del principio democrático.

A mi juicio, de los principios que orientan la Constitución Política no se deduce que los órganos de control deben estar en manos de las minorías. Si bien el pluralismo y el respecto de las minorías son valores constitucionales, la designación de los cargos unipersonales que cumplen funciones de control se rigen por el principio mayoritario. Basta con observar la forma en que nuestra norma superior consagra la elección del Contralor General de la República, el cual debe ser elegido por el Congreso en pleno y por mayoría absoluta (art.

267, C.P). Así pues, los principios democráticos que acoge la Constitución que nos rige, no implican que el fiscal de los sindicatos sea elegido por la fracción mayoritaria de las minorías.

Además, las funciones que cumple el fiscal dentro del sindicato, al tenor del artículo 369 del Código Sustantivo de Trabajo, implican que todo giro de recursos y orden de pago deba necesariamente contar con la autorización suya. De esta manera, la administración misma del sindicato, asociada a su gestión económica, debe ser autorizada por él. En mi opinión, este nivel de capacidad decisoria en manos de los miembros minoritarios del sindicato no se compadece con la regla por excelencia de la democracia: aquella de las mayorías.

Fecha ut supra, CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada [1] Central Unión de Trabajadores de Colombia (CUT), Confederación General del Trabajo (CGT), la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO), Academia Colombiana de Jurisprudencia, Cámara de Servicios Legales de la ANDI, y a los decanos de las facultades de derecho de las Universidad de Los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Norte, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Libre de Colombia y Universidad del Rosario.

[2] La norma en cita dispone que: " 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 formar 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".

[3] Folio 5 del expediente. [4] Ibíd . [5] Folio 6 del expediente. [6] Se destaca particularmente el inciso 2 del artículo 39 de la Constitución, en el que se dispone 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".

[7] Folio 35 del expediente. [8] El precepto en mención establece lo siguiente: " Artículo 8. 1. Al ejercer los derechos que se le reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligadas, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad. // 2.

La legislación nacional no menoscabará ni será aplicaba de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio". [9] En este punto cabe mencionar que el test leve, como lo ha reseñado la jurisprudencia de la Corte, se orienta a establecer la legitimidad del fin y de la medida adoptada, debiendo ser esta última, además, adecuada o idónea para alcanzar el propósito buscado.

[10] Ibid . [11] Es preciso mencionar que en las sentencias T-568 de 1999, C-567 de 2000, C-401 de 2005, C-617 de 2008 y C-018 de 2015, la Corte estableció que el Convenio 87 de la OIT forma parte del bloque de constitucionalidad strictu sensu , en la medida en que reconoce derechos laborales no susceptibles de limitación en los estados de excepción , lo que significa que "hacen parte del parámetro de control constitucional de las normas legales que regulan la materia" (sentencia C-018 de 2015). Esto mismo fue señalado explícitamente en la citada sentencia C-617 de 2008, al manifestar que:

"Respecto del Convenio 87 de la OIT, la Corte expresamente ha señalado que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto y, por hallarse integrado a la Constitución, es parámetro para adelantar el juicio de constitucionalidad de preceptos legales. El Convenio 87 de la OIT, en cuanto parámetro de constitucionalidad, es complementario del artículo 39 de la Carta. Este Convenio establece en su artículo 2° que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la condición de observar los estatutos de la misma".

[12] Corte Constitucional, sentencia C-1491de 2000. [13] Corte Constitucional, sentencia C-041 de 1994. [14] Sobre el derecho de reunión véase las sentencias T-219 de 1993 y C-008 de 2018.

[15] Incorporada al ordenamiento jurídico interno a través de la Ley 16 de 1972. [16] Véase art. 16.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH).

[17] Así lo advierte el numeral 2 del artículo 16 de la CADH cuando dispone: "[Que] [e]l ejercicio de [este] derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática" y lo ratificó esta Corporación en la sentencia C-865 de 2004.

[18] CADH, art. 16. 1. En el mismo sentido puede consultarse el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el cual se dispone lo siguiente:

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

El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía".

[19] CP art. 107. Expresamente, la norma en cita dispone que: "(…) Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos. (…)".

Cabe mencionar que, respecto de los partidos políticos, la sujeción a los principios democráticos se dispuso a través del Acto Legislativo 01 de 2003. Con anterioridad a tal reforma constitucional, la jurisprudencia de la Corte había señalado, en algunos casos, la posibilidad de apartarse totalmente de ellos (por ejemplo, en la sentencia C-265 de 1994 se dijo que:

"(…) sería inconstitucional una regulación de la estructura y funcionamiento de los colegios profesionales que no fuese democrática, mientras que es legítimo constitucionalmente que existan otras formas asociativas que no se rijan por los principios democráticos, como los partidos políticos , de acuerdo al artículo 108 Superior."), mientras que, en otros casos, la línea adoptada era de la reconocer su valor para el desarrollo de la democracia. Precisamente, en la sentencia C-089 de 1994, la Corte señaló que (i) los partidos políticos canalizan gran parte de las demandas sociales, a través de una función mediadora, con la que contribuyen a la consolidación y actualización de la democracia; (ii) las dinámicas de poder en las que se introducen estos entes jurídicos estimulan el desarrollo de un proceso político abierto y pluralista;

y (iii) los partidos se integran a un sistema jurídico político en el que se respeta el "principio democrático, el mantenimiento de la independencia e integridad nacionales y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales" .

[20] CP art. 52. En el aparte pertinente, el precepto constitucional en cita señala que: "(…) El Estado fomentará estas actividades [las deportivas] e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas." [21] CP art. 189.24.

[22] Corte Constitucional, sentencia C-265 de 1994. [23] Sentencia C-110 de 1994. [24] Tal particularidad se destaca en la sentencia C-272 de 1994, en la que se dijo que: " El derecho de asociación sindical difiere entonces del de libre asociación por la finalidad que cada uno persigue y las actividades que desarrollan. La asociación que podemos llamar genérica, corresponde a la facultad libre y voluntaria que tienen todas las personas de organizarse con un fin común, el cual debe ser lícito. El derecho de asociación sindical es la facultad (…) que tienen solamente los trabajadores y empleadores para crear organizaciones destinadas a promover y defender los intereses comunes que surgen de las relaciones laborales (…)".

[25] Sentencia T-248 de 2014. [26] Sentencias T-441 de 1992 y T-656 de 2004. [27] Corte Constitucional, sentencia C-797 del 2000 . [28] Corte Constitucional, sentencia C-180 de 2016.

[29] C.S.T, art. 362. [30] Tal previsión desarrolla lo previsto en el inciso 1 del artículo 39 del Texto Superior, conforme al cual: "(…) Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución".

[31] Énfasis por fuera del texto original. [32] PIDCP, art. 22 y CADH, art. 16. Así se destacó en el numeral 24 de esta providencia. [33] Por ejemplo, el último inciso del artículo 39 prohíbe el ejercicio del derecho de asociación sindical para "los miembros de la fuerza pública".

[34] Así lo ha resaltado el Comité de Libertad Sindical de la OIT, al interpretar el alcance de los artículos 3 y 8 del Convenio 87. Textualmente, ha dicho que:

“ El Comité no considera que la simple existencia de una legislación sindical constituya en sí una violación de los derechos sindicales, al poder darse el caso de que el Estado desee velar por que los estatutos sindicales se ciñan a la ley. Ahora bien, ninguna legislación adoptada en este ámbito puede menoscabar los derechos de los trabajadores definidos en el marco de los principios de la libertad sindical. (…)”.

“Una disposición que prevea que los estatutos sindicales deben cumplir los requisitos de la legislación nacional no constituye una violación del principio de que las organizaciones de trabajadores deben tener el derecho de redactar sus propias constituciones y estatutos en plena libertad, siempre que esos requisitos reglamentarios no infrinjan el principio de la libertad sindical y de que, además, la aprobación de los estatutos por la autoridad competente no se halle sometida a la facultad discrecional de dicha autoridad.” Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT , Sexta edición, 2018, Nos. 564 y 567.

[35] Tal límite se deriva de la propia Constitución, en el artículo 39, en donde se señala que las intervenciones del Estado frente a la estructura y funcionamiento interno de los sindicatos debe hacerse para lograr “principios democráticos” , y se confirma por el Comité de Libertad Sindical, al expresar que:

“ Las restricciones a este principio [la autonomía] deberían tener como únicos objetivos garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados.” Ibíd .

[36] CP art. 1°. [37] CP art. 113. [38] Por ejemplo, Colombia ha ratificado (i) el Protocolo de Cartagena de Indias, que reforma la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en donde se reitera la importancia de la democracia representativa; y (ii) el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano de 1991, en el que se reafirmó el vínculo entre la democracia y los derechos humanos.

[39] Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2008. [40] Cabe señalar que, en reiteradas oportunidades, la Corte ha establecido que los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical de la OIT, sirven como criterios orientadores de interpretación de los convenios adoptados en el marco de dicha institución y que hacen parte del bloque de constitucionalidad , tal y como ocurre con el Convenio 87. Véase, al respecto, las sentencias C-696 de 2008, C-465 de 200 y SU-555 de 2014.

[41] Sentencia C-180 de 2016. [42] La norma en cita dispone que: “ Artículo 8. 1. Al ejercer los derechos que se les reconoce en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

2. La legislación nacional no menoscabará no se aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio”. [43] Esta disposición autoriza a que en los estatutos se establezcan las funciones de los miembros de la junta directiva de los sindicatos.

[44] La enumeración que a continuación se presenta se sustenta, entre otros, en los estatutos de las siguientes organizaciones sindicales: (i) Sindicato Mixto de Trabajadores de las Universidades Públicas Nacionales SINTRAUNAL (fuente:

https://sintraunal.org/?page_id=45); (ii) Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia SINTRAUNICOL (fuente : https://www.utp.edu.co/sindicato/estatuto-sintraunicol.html);

(iii) Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Agropecuaria SINTRAINAGRO (fuente: http://sintrainagro.org/wp-content/uploads/2017/04/NUEVOS-ESTATUTOS.pdf);

(iv) Sindicato de Industria de Trabajadores Profesionales de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, Complementarios y Conexos, SINPRO (fuente:

http://www.sinpro.org.co/Estatutos.pdf); y (v) Sindicato nacional de Trabajadores del Sistema Agroalimentario SINALTRAINAL (fuente: http://sinaltrainal.org).

[45] Sobre el particular, el Consejo de Estado ha dicho que: “Los estatutos de toda organización sindical constituyen un reglamento interno y su marco legal de actuación, lo cual permite a tal organización desarrollar con autonomía las tareas y funciones que le han sido asignadas”.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencias del 24 de octubre de 1993. [46] Sentencia C-780 de 2001.

[47] Se adopta este test por la amplia configuración legal que, a juicio de la Vista Fiscal, otorga el artículo 39 de la Constitución. [48] Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2008. Énfasis por fuera del texto original. En la sentencia C-467 del año en cita, se declaró la existencia de una cosa juzgada constitucional respecto del numeral 1° del artículo 391 del C.S.T, objeto de análisis en la providencia en cita.

[49] Puntualmente, la Corte dijo que: “El test intermedio de razonabilidad ha sido empleado por la Corte para analizar la razonabilidad de una medida legislativa, en especial cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional[,] entendida [i] en su faceta negativa o [ii] prestacional mínima”.

[50] C.S.T. art. 391, numeral 1°, en armonía con lo resuelto por la Corte en la sentencia C-466 de 2008. [51] REQUEJO, Paloma, Democracia parlamentaria y principio minoritario , La protección constitucional de las minorías parlamentarias, Ariel Derecho, 1ª. Edición, Barcelona, 2000, p. 38.

[52] Sobre el particular, en el caso de las elecciones parlamentarias, se ha manifestado que: “(…) Las fórmulas proporcionales funcionan correctamente en circunscripciones grandes donde hay escaños suficientes (once o más) para que las distintas fuerzas alcancen alguna representación; cuando las circunscripciones son medianas (seis a diez) empiezan a aflorar problemas, al reducirse considerablemente el número de partidos con posibilidades de obtener escaño y cuando son pequeñas (cinco o menos), (…) claramente se potencia el bipartidismo.” Ibid ., p. 39.

[53] Énfasis por fuera del texto original. [54] M.P. Alejandro Linares Cantillo. [55] Ibidem

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.