COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/063/14

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/063/14
Expediente	—
Fecha	2009-12-04
Sala	Sala que
Magistrado ponente	JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Permiso Sindical
- Derecho De Asociacion Sindical

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Se trata, la persona jurídica está legitimada para ejercer la acción de tutela con el fin de proteger sus derechos o los de sus afiliados. En ese sentido es pertinente aclarar que la legitimidad dependerá de si se pretenden salvaguardar

Texto completo

T-063-14 Sentencia T-506/12 Sentencia T-063/14 PERMISO SINDICAL- Caso en que se niegan permisos sindicales remunerados DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL- Legitimación del Sindicato para interponer acción de tutela a favor de sus afiliados Cuando de derechos sindicales se trata, la persona jurídica está legitimada para ejercer la acción de tutela con el fin de proteger sus derechos o los de sus afiliados. En ese sentido es pertinente aclarar que la legitimidad dependerá de si se pretenden salvaguardar los intereses puramente colectivos o aquellos del trabajador visto desde su individualidad. Los primeros están ligados al sindicato en cuanto tal, independientemente de la repercusión que tengan en el beneficio individual de los trabajadores como miembros de la organización; los segundos hacen parte de la esfera individual del trabajador sin que involucre al sindicato o sus intereses.

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL- Permisos sindicales Su finalidad es facilitar el cumplimiento de las funciones y responsabilidades propias de quienes promueven y protegen los derechos e intereses de la organización colectiva y sus miembros. La efectividad de este derecho no puede limitarse únicamente a su consagración en la Constitución o la ley, sino que resulta indispensable que el Estado dote a los sindicatos, especialmente a quienes ejercen labores representativas dentro de mismo, de herramientas que hagan viable su gestión, ya que de otro modo resultaría inane su reconocimiento.

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL- Instrumentos internacionales que lo consagran Los derechos de libre asociación y de asociación sindical, este último como una de las modalidades del primero, han tenido un amplio reconocimiento no solo en la legislación interna sino en instrumentos internacionales de los cuales se destaca la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los

grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, y la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Puede decirse que los instrumentos internacionales referidos contienen un expreso y amplio reconocimiento del derecho de los ciudadanos a reunirse y asociarse de forma pacífica con el fin de promover, ejercer y proteger los intereses por los cuales toman tal iniciativa (ya sean políticos, económicos, sociales, culturales, religiosos, etc.). Dentro de esta facultad se encuentra el derecho de formar sindicatos y afiliarse a ellos, y obtener las facilidades para el funcionamiento de las organizaciones sindicales conformadas, sin obstáculos o limitaciones, salvo las que se encuentren previstas en la ley.

PERMISO SINDICAL- Parámetros de regulación para la designación de reemplazos de los trabajadores de entidades públicas que se encuentran en permiso sindical El Gobierno expidió el Decreto Reglamentario 2813 de 2000 mediante el cual se especifican las reglas que deben cumplirse al momento de otorgar permisos a los representantes de las organizaciones sindicales. Sin embargo, para la Corte no resultan suficientes tales parámetros por cuanto se omite hacer referencia a la posibilidad de, eventualmente, designar un reemplazo mientras el titular del cargo cumple con las labores que han sido designadas en virtud de su elección como dirigente de la organización sindical y que ameritan su presencia en el desarrollo de las mismas. Considera la Sala que solamente podrá designarse el reemplazo cuando el trabajador deba ausentarse un tiempo prudencial; es decir, cuando dadas las circunstancias de modo, tiempo y lugar, se justifique la designación y posterior nombramiento de un servidor ante la ausencia de quien se encuentra en permiso. Ello sin desatender lo reglamentado en el Decreto 2813 de 2000 cuando se refiere a que el beneficio debe concederse por una “duración periódica”, norma que no tiene finalidad diferente a la de evitar el abuso en el ejercicio de las facilidades que deben ser otorgadas a los representantes sindicales como componente para el goce efectivo del derecho de asociación sindical.

PERMISO SINDICAL- Ausencia de regulación por parte de las autoridades competentes La ausencia de regulación por parte de las autoridades competentes, respecto de los referidos reemplazos, constituye una limitación injustificada al ejercicio del derecho de asociación sindical de los servidores públicos sindicalizados pertenecientes a la rama judicial. Es claro para la Sala que la falta de regulación que permita la designación de los reemplazos mientras un trabajador de la rama judicial sindicalizado, que ejerce labores de representación dentro de la organización, se encuentra de permiso sindical, limita el ejercicio y, por tanto, vulnera el derecho de asociación sindical.

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL- Orden a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura regular la designación de los reemplazos para los trabajadores de la rama judicial sindicalizados, a quienes les hayan sido otorgados los permisos sindicales Referencia:

expediente T-4063405 Acción de tutela interpuesta por el señor Nelson Cantillo Villegas en representación del sindicato Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados Judiciales -ASONAL JUDICIAL- en contra de la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura y de la Sala Administrativa de la misma Corporación.

Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Bogotá D.C., tres (3) de febrero de dos mil catorce (2014) La Sala Quinta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio , en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela emitido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó el proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, en la acción de tutela instaurada por Nelson Cantillo Villegas en representación del sindicato Asociación Nacional de Funcionarios y

Empleados Judiciales -ASONAL JUDICIAL- (en adelante ASONAL) en contra de la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura y de la Sala Administrativa de la misma corporación.

I. ANTECEDENTES El señor Nelson Cantillo Villegas, actuando en su calidad de representante legal de ASONAL, interpuso acción de tutela en contra de la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura y de la Sala Administrativa de la misma corporación por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, debido proceso y asociación sindical.

Para fundamentar su demanda relató los siguientes: 1. Hechos. 1.1. Manifiesta que en varias oportunidades ha presentado peticiones al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y al Presidente de la Sala Administrativa de dicha corporación para que se reglamente, mediante acuerdo, la concesión de los permisos sindicales al interior de la Rama Judicial, especialmente en lo que respecta a la posibilidad de designar reemplazos en el respectivo despacho donde labore el trabajador sindicalizado.

1.2. Indica que ASONAL ha solicitado oficial y formalmente la concesión del permiso sindical para los funcionarios Jaime Enrique Lozano, Oficial Mayor del Juzgado 17 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá, y Freddy Castellar Castellar, Oficial Mayor del Juzgado 71 Penal Municipal de Control de Garantías de la misma ciudad, cuyos nominadores han manifestado no tener objeción alguna, siempre y cuando el Consejo Superior de la Judicatura reglamente dicho permiso permitiendo el nombramiento provisional de personas que cumplan con los requisitos del cargo, dada la carga laboral que afrontan en los despachos.

1.3. Señala que esa corporación no ha realizado ninguna gestión al respecto, vulnerando de esa forma “tanto el derecho del trabajador judicial sindicalizado a actuar en pro de los derechos de los servidores judiciales, como de la propia organización sindical que se ve privada de tener lo mejor de sus activistas al servicio de la causa que le es propia, que no es distinta a propugnar porque se respeten, garanticen y materialicen los derechos laborales de los trabajadores de la Rama Judicial sin distinción” .

1.4. Con base en lo anterior, solicita que se ordene a la corporación accionada reglamentar, mediante acto administrativo, lo referente a los permisos sindicales dentro de la Rama Judicial teniendo como lineamientos la Ley 584 de 2000 y su Decreto Reglamentario 2813 de 2000, la Circular externa conjunta núm. 0098 de 2007, expedida por el entonces Ministro de la Protección Social y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, y el Concepto núm. 02-2008-26419 de 2008 emitido por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

1.5. Finalmente, pide que se prevenga a los accionados para que no adopten medidas de represalia o que pudieren ser consideradas como tales, en contra de la agremiación o de sus directivos, particularmente de los señores Jaime Enrique Lozano y Freddy Castellar Castellar.

2. Trámite procesal. El 23 de julio de 2013 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá avocó el conocimiento de la acción de tutela, ordenó vincular a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y concedió el término de 24 horas para que las partes dentro del proceso se pronunciaran sobre los hechos contenidos en el escrito de tutela.

3. Contestación de las entidades accionadas. 3.1. El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura solicitó que se negara el amparo por falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto lo relativo al otorgamiento de los permisos sindicales escapa de su órbita de competencia.

Al respecto hizo referencia al artículo 13 de la Ley 584 de 2000, según el cual el Gobierno debe reglamentar lo concerniente a los permisos sindicales de los servidores públicos. Asimismo, citó la Circular externa conjunta núm. 0098 de 2007, cuyo numeral tercero dispuso que los permisos sindicales debían ser otorgados por el nominador mediante acto administrativo.

3.2. La Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura señaló que no corresponde a esa Sala otorgar permisos sindicales por no ser la nominadora de los empleados que pretenden dicha autorización. Por lo anterior, solicitó la exclusión del trámite por falta de competencia, así como que se declarara improcedente la acción de tutela por existir otros medios para la regulación de los permisos sindicales.

3.3. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, m ediante Auto del 29 de julio de 2013, ordenó vincular a los Juzgados 17 Penal del Circuito y 71 Penal Municipal con función de Control de Garantías, para que se pronunciaran sobre los hechos contenidos en el escrito de tutela.

En respuesta a este proveído, el Juzgado 17 Penal del Circuito con función de Conocimiento aseguró que no había vulnerado ni por acción ni por omisión los derechos a la asociación sindical y conexos invocados, y remitió la copia de la Resolución núm. 062 del 29 de julio de 2013, mediante la cual negó el permiso sindical al Oficial Mayor, Jaime Enrique Lozano, al considerar que con la ausencia del servidor y ante la imposibilidad de nombrar un reemplazo se afectaría el normal funcionamiento del Despacho.

Para tomar esta decisión el Juzgado dispuso oficiar a la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Bogotá, con el fin de que informaran y certificaran si en la actualidad existe reglamentación interna vigente y/o disponibilidad presupuestal para proceder al nombramiento de reemplazo del empleado para quien se está solicitando el permiso. Al Ministerio de Trabajo le solicitó certificar por quiénes está integrada la Junta Directiva de ASONAL.

El Despacho anexó a su contestación las respuestas recibidas: - La Coordinadora del Grupo de Archivo Sindical del Ministerio de Trabajo certificó que Jaime Enrique Lozano hace parte de la Junta Directiva principal de ASONAL, como vocal suplente.

- La Presidenta de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá mencionó que en la actualidad no existe normatividad que ordene a la administración de justicia nombrar reemplazo de un empleado que solicita permiso sindical.

- La Directora de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial informó que en la actualidad la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura adelanta el proceso de reglamentación de los permisos sindicales y señaló que no existe disponibilidad presupuestal para nombrar reemplazos de personal al que se le conceda el permiso, dado que en el presupuesto de la Rama Judicial no existe tal rubro.

Por su parte, el Juzgado 71 Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bogotá presentó un escrito fuera del término concedido por el Tribunal, mediante el cual informó que en las oportunidades en que el señor Fredy Castellar Castellar ha solicitado permiso para asistir a las diferentes actividades del sindicato, han sido razonables y por lo tanto le han sido concedidos. Sin embargo, considerando que ahora se trata de un permiso de carácter permanente (desde marzo hasta el 19 de diciembre de 2013) no puede concederlo dado que se afectaría gravemente la prestación del servicio en el Despacho.

4. Decisiones objeto de revisión constitucional. 4.1. Primera Instancia. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante sentencia del dos (2) de agosto de 2013, tuteló el derecho fundamental de petición y, en consecuencia, ordenó al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y al Presidente de la Sala Administrativa de la misma corporación resolver de fondo las solicitudes presentadas por el accionante en las respectivas dependencias.

Explicó que si bien el mencionado derecho no había sido invocado de manera directa por parte del representante legal de ASONAL, sí se entendía vulnerado con la falta de respuesta de las entidades accionadas respecto de la petición de

reglamentación del permiso sindical. A juicio del fallador, la información suministrada con ocasión del trámite de la tutela, referente a la falta de competencia para expedir el acto administrativo que se reclama, no tiene la virtud de satisfacer los pedimentos del actor puesto que no constituye una respuesta clara y oportuna notificada al interesado.

Adicionalmente, precisó que lo ordenado en la providencia implicaba entregar una respuesta al accionante sin que ello significara necesariamente la expedición del acto administrativo pretendido.

El Tribunal no emitió pronunciamiento respecto de los demás derechos invocados. 4.2. Impugnación. El señor Nelson Cantillo Villegas impugnó el fallo mediante escrito presentado el 13 de agosto de 2013, en el cual manifestó que los motivos presupuestales invocados por el Consejo Superior de la Judicatura para abstenerse de reglamentar el asunto de los permisos sindicales para la Rama Judicial no lo eximían de garantizar y materializar los derechos fundamentales a la libertad y asociación sindical.

En su parecer, los argumentos de la corporación, a saber: (i) que el asunto está reglamentado de manera general por lo que no existe necesidad de regular específicamente lo concerniente a la Rama Judicial; (ii) que la concesión o no de los permisos sindicales recae en el nominador y no en el Consejo Superior; y (iii) las limitaciones presupuestales para permitir el nombramiento de un reemplazo del servidor judicial que se encuentra en permiso, son insostenibles y constituyen “un evidente exceso de ritualidad manifiesta” , en tanto que estaría prevaleciendo la razón del Estado sobre los derechos fundamentales invocados.

Igualmente, reprochó que el a quo se haya limitado a analizar y decidir sobre la base de un derecho fundamental que no se invocó y del cual no se solicitó su amparo. En esos términos, solicitó la modificación del fallo de primera instancia para que se tutelaran además los derechos de libertad y asociación sindical.

4.3. Segunda Instancia. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de quince (15) de agosto de 2013, confirmó la decisión impugnada. Para fundamentar su decisión afirmó que la Directora de la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial le informó al actor que, además de no existir rubro presupuestal para el pago de personal por reemplazo del titular que está en permiso sindical, dicho tema está siendo estudiado por esa entidad para su posterior presentación, revisión y adopción por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

A juicio de la Corte Suprema, un juez de tutela no puede acelerar los trámites administrativos que se encuentran en curso. Adicionalmente, consideró que la posibilidad de nombrar dicho reemplazo requiere un análisis sobre la viabilidad o no de destinar una partida económica sin que por ello se esté afectando el derecho a la asociación sindical u obstruyendo el desarrollo de las políticas colectivas de la agremiación, dado que a los titulares se les han concedido permisos razonables que no afectan la prestación del servicio.

5. Pruebas. Entre las pruebas aportadas en el trámite de la acción de tutela la Sala destaca las siguientes: - Solicitud de permiso sindical para los funcionarios Jaime Enrique Lozano y Freddy Castellar Castellar, presentado el 14 de febrero de 2013 al Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. (Cuaderno original, folios 14 y 15).

- Solicitud de expedición de un acuerdo mediante el cual se faculte a los nominadores para nombrar un reemplazo de los servidores judiciales en permiso sindical, radicada el 3 de mayo de 2013 ante el Consejo Superior de la Judicatura. (Cuaderno original, folio 17).

- Solicitud de audiencia de carácter extraordinaria para discutir, entre otros, el asunto referente a la reglamentación de los permisos sindicales, presentada el 12 de julio de 2013 al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y al presidente de la Sala Administrativa de la misma corporación. (Cuaderno original, folio 18).

- Respuesta al oficio núm. 0436, en el que el Juzgado 17 Penal del Circuito de Bogotá solicita información respecto de los miembros que integran la Junta Directiva del Sindicato, presentada por la Coordinadora del Grupo de Archivo Sindical, mediante la cual informa que Jaime Enrique Lozano hace parte de la Junta como Vocal suplente y Fredy Castellar Castellar como Secretario suplente.

- Respuesta al oficio núm. 0427, en el que el Juzgado 17 Penal del Circuito de Bogotá solicita información respecto de la reglamentación y la disponibilidad presupuestal para los reemplazos, presentada por la Directora de la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante la cual informa que en la actualidad se adelanta un proceso de reglamentación de los permisos sindicales en la Rama Judicial y que no existe disponibilidad ni rubro presupuestal para tales reemplazos. (Cuaderno original, folio 84).

- Sentencia de primera instancia proferida el 2 de agosto de 2013 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Nelson Cantillo Villegas en representación del sindicado Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados Judiciales -ASONAL JUDICIAL- .

(Cuaderno original, folios 98 a 107). - Sentencia de segunda instancia proferida el 15 de agosto de 2013 por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor por Nelson Cantillo Villegas en representación del sindicado Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados Judiciales -ASONAL JUDICIAL- .

(Cuaderno 2, folios 29 a 41). II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. 1. Competencia. Esta Sala es competente para analizar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico. Con base en los hechos descritos, corresponde a esta Sala de Revisión establecer si la negativa a otorgar permisos sindicales remunerados, derivada de una eventual falta de regulación al interior de la rama judicial del poder público, en cuanto a la designación de los reemplazos para los respectivos empleos, vulnera los derechos fundamentales invocados y particularmente el derecho de asociación sindical.

Para resolver el problema jurídico se abordarán los siguientes aspectos: (i) legitimación del representante de una organización sindical para interponer acción de tutela;

(ii) el derecho de asociación sindical y los permisos sindicales como garantía para su ejercicio y efectividad; (iii) instrumentos internacionales sobre el derecho de asociación sindical y facilidades que deben otorgar los Estados para el goce efectivo del mismo.

Con base en ello, (iv) resolverá el caso concreto. 3. L egitimación del representante de una asociación sindical para interponer acción de tutela.

3.1. La procedencia de la acción de tutela está sujeta al cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas por el legislador por parte de quien invoca la protección de sus derechos fundamentales a través de este mecanismo constitucional. Dentro de los requisitos principales se encuentra el de la legitimación en la causa por activa, consagrada en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 [1] .

De esta disposición se deriva que la acción de tutela puede ser interpuesta de las siguientes maneras: (i) por la persona que considera directamente lesionados o amenazados sus derechos fundamentales; (ii) por el representante legal; (iii) por el apoderado judicial; (iv) mediante la agencia de los derechos cuando el titular no se encuentre en condiciones de ejercer su propia defensa; (v) por el Defensor del Pueblo y (vi) por los Personeros Municipales.

En el evento de ser una persona jurídica quien invoca la protección por vía de tutela, debe aplicarse la segunda de las formas enunciadas previamente, siendo el representante legal quien deba presentar la solicitud de amparo para obtener la

protección de los derechos fundamentales, ya sea directamente como titular de los mismos, o indirectamente cuando la vulneración o afectación recae sobre las personas naturales que la integran [2] .

3.2. Cuando de derechos sindicales se trata, la persona jurídica está legitimada para ejercer la acción de tutela con el fin de proteger sus derechos o los de sus afiliados. En ese sentido es pertinente aclarar que la legitimidad dependerá de si se pretenden salvaguardar los intereses puramente colectivos o aquellos del trabajador visto desde su individualidad. Los primeros están ligados al sindicato en cuanto tal, independientemente de la repercusión que tengan en el beneficio individual de los trabajadores como miembros de la organización; los segundos hacen parte de la esfera individual del trabajador sin que involucre al sindicato o sus intereses [3] .

Lo anterior significa que cuando se pretende salvaguardar los derechos del propio sindicato y ello conlleva la garantía de los derechos individuales de sus afiliados, es la persona jurídica quien por conducto de su representante legal está legitimada para acudir al amparo constitucional. Mientras que si es el trabajador quien busca obtener beneficios individuales que no vinculan al sindicato, es él mismo, como persona natural, quien debe interponer la acción (en nombre propio, a través de apoderado o mediante agencia oficiosa, según el caso) [4] .

3.3. Con base en lo expuesto, en el caso objeto de revisión se encuentra acreditado el requisito de la legitimación en la causa por activa, por cuanto el señor Nelson Cantillo Villegas, presidente y representante legal de la Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados Judiciales –ASONAL-, presentó la acción de tutela con el fin de que fueran reglamentados los permisos sindicales dentro de la rama judicial, específicamente en lo referente a la designación de los reemplazos de quienes obtienen dicho beneficio. Es decir, se trata de un interés colectivo mediante el cual se busca hacer efectivo el derecho fundamental a la asociación sindical tanto de la organización como de los trabajadores judiciales que la integran.

4. El derecho de asociación sindical y los permisos sindicales como garantía para su ejercicio y efectividad. 4.1. Uno de los cambios significativos traídos con la promulgación de la Constitución Política de 1991 fue el del reconocimiento de la asociación sindical como un derecho fundamental. El Constituyente, en el marco de un Estado Social de Derecho democrático y participativo, resaltó la importancia de las organizaciones de los trabajadores y las garantías a través de las cuales debían protegerse. De manera general, el artículo 38 de la Carta reconoce el derecho de libre asociación en los siguientes términos:

“ ARTÍCULO 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad ”.

A su vez, el artículo 39 superior hace referencia al derecho de asociación sindical y permite que tanto trabajadores como empleadores constituyan, de manera libre y sin intromisión del Estado, organizaciones o sindicatos con la potestad de fijar su propia estructura y funcionamiento interno, siempre y cuando no contraríen el orden legal y los principios democráticos consagrados en la Constitución. De esta forma dispone:

“ARTÍCULO 39. 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.

La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.

La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial. Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública”. 4.2. Por su parte, la legislación laboral hizo extensivo este último derecho a los servidores públicos a través de los artículos 414 y 416-A [5] del Código Sustantivo del Trabajo [6] . La primera disposición otorga la facultad a los trabajadores de todo servicio oficial de

asociarse a través de las organizaciones sindicales, exceptuando a los miembros del Ejército y de la Policía, y limitando las funciones de los sindicatos creados por los empleados públicos [7] .

El segundo artículo hace referencia a los permisos sindicales que deben concederse a los servidores públicos, como uno de los instrumentos que permiten la ejecución y el desarrollo del mentado derecho. Así, esta norma dispone :

“ARTÍCULO 416-A. <Artículo adicionado por el artículo 13 de la Ley 584 de 2000. El texto es el siguiente:> Las organizaciones sindicales de los servidores públicos tienen derecho a que las entidades públicas les concedan permisos sindicales para que, quienes sean designados por ellas, puedan atender las responsabilidades que se desprenden del derecho fundamental de asociación y libertad sindical. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, en concertación con los representantes de las centrales sindicales”.

(Resaltado fuera de texto). Esta última disposición adquiere especial relevancia para el caso que entrará a estudiarse, puesto que se trata del reconocimiento de los permisos como una de las formas para hacer efectivo el ejercicio del derecho de asociación sindical, en tanto que su finalidad es facilitar el cumplimiento de las funciones y responsabilidades propias de quienes promueven y protegen los derechos e intereses de la organización colectiva y sus miembros. La efectividad de este derecho no puede limitarse únicamente a su consagración en la Constitución o la ley, sino que resulta indispensable que el Estado dote a los sindicatos, especialmente a quienes ejercen labores representativas dentro de mismo, de herramientas que hagan viable su gestión, ya que de otro modo resultaría inane su reconocimiento.

4.3. Para el análisis del caso bajo revisión es preciso señalar además cuál es la reglamentación general vigente del derecho de asociación sindical, específicamente sobre los permisos sindicales.

Como reconocimiento general se encuentra el artículo 416-A del Código Sustantivo del Trabajo ya citado, según el cual las organizaciones sindicales de los servidores públicos tienen derecho a los permisos sindicales con el fin de poder atender las obligaciones que derivan del ejercicio de las funciones sindicales. Esta disposición remite al Gobierno la reglamentación en esta materia.

En virtud de dicha remisión fue proferido el Decreto 2813 de 2000, “por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 584 de 2000” [8] , cuyo contenido será citado de forma completa por su relevancia en el tema debatido:

“DECRETO 2813 de 2000 Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 584 de 2000 ARTÍCULO 1º. Los representantes sindicales de los servidores públicos tienen derecho a que las entidades públicas de todas las Ramas del Estado, sus Órganos Autónomos y sus Organismos de Control, la Organización Electoral, las Universidades Públicas, las entidades descentralizadas y demás entidades y dependencias públicas del orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, les concedan los permisos sindicales remunerados necesarios para el cumplimiento de su gestión.

ARTÍCULO 2º. Las organizaciones sindicales de servidores públicos son titulares de la garantía del permiso sindical, del cual podrán gozar los integrantes de los comités ejecutivos, directivas y subdirectivas de confederaciones y federaciones, juntas directivas, subdirectivas y comités seccionales de los sindicatos, comisiones legales o estatutarias de reclamos, y los delegados para las asambleas sindicales y la negociación colectiva.

ARTÍCULO 3º. Corresponde al nominador o al funcionario que este delegue para tal efecto, reconocer mediante acto administrativo los permisos sindicales a que se refiere el presente decreto, previa solicitud de las organizaciones sindicales de primero, segundo o tercer grado, en la que se precisen, entre otros, los permisos necesarios para el cumplimiento de su gestión, el nombre de los representantes, su finalidad, duración periódica y su distribución.

Constituye una obligación de las entidades públicas de que trata el artículo primero de este decreto, en el marco de la Constitución Política Nacional, atender oportunamente las solicitudes que sobre permisos sindicales eleven las organizaciones sindicales de los servidores públicos.

PARÁGRAFO. Los permisos sindicales que se hayan concedido a los representantes sindicales de los servidores públicos continuarán vigentes, sin que ello impida que su otorgamiento pueda ser concertado con las respectivas entidades públicas.

ARTÍCULO 4º. Durante el período de permiso sindical, el empleado público mantendrá los derechos salariales y prestacionales, así como los derivados de la carrera en cuyo registro se encuentre inscrito". (Resaltado fuera de texto).

De este decreto se derivan diversas reglas que deben cumplirse al momento de otorgar los permisos sindicales. Pueden identificarse al menos las siguientes: (i) durante el periodo del permiso otorgado el empleado continuará recibiendo el salario así como las prestaciones correspondientes; (ii) deben consultar a un criterio de necesidad; (iii) son sujetos de esta garantía los miembros representativos de la organización sindical; y (iv) otros aspectos de carácter formal tales como señalar en la solicitud, entre otros, los permisos necesarios para el cumplimiento de su gestión, el nombre de los representantes, su finalidad, duración periódica y su distribución, así como la persona encargada de otorgar o negar el permiso sindical mediante acto administrativo.

4.4. Adicionalmente, se encuentra la Circular externa conjunta núm. 0098 del 26 de diciembre de 2007, sobre los "Lineamientos para el otorgamiento de permisos sindicales para empleados públicos", emitida por el Ministerio de la Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública, dirigida a los representantes legales de los organismos y entidades de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, organismos de control y órganos autónomos.

En esta circular se fijan los siguientes lineamientos: (i) la entidad empleadora debe conceder los permisos sindicales remunerados a quienes sean designados por la organización sindical para atender las responsabilidades propias del ejercicio del derecho de asociación sindical; (ii) deben ser solicitados por el representante legal o el Secretario General de la organización sindical indicando los beneficiarios, la finalidad del permiso y la duración del mismo; (iii) deben ser otorgados mediante acto administrativo expedido por el nominador o por el funcionario que este delegue para tal efecto; y (iv) la única razón por la cual se puede negar o limitar el permiso sindical es demostrando, mediante acto administrativo motivado, que con la ausencia del servidor público se afectará el funcionamiento y servicios que debe prestar la entidad, sin que sea posible en forma alguna superar la ausencia.

4.5. L a Corte Constitucional , en reiterada jurisprudencia, se ha pronunciado sobre el derecho de asociación sindical y los permisos sindicales como garantía para su ejecución. Este derecho fundamental ha sido definido como "la facultad con la que cuentan tanto trabajadores como empleadores para conformar sindicatos o asociaciones de manera libre y voluntaria, es decir, sin intervención del Estado, teniendo por finalidad la efectiva realización de valores fundamentales de la sociedad, tales como el trabajo, la justicia social, la paz, la libertad y la convivencia" [9] .

Adicionalmente, ha señalado la Corte que el derecho de asociación consiste "en la libre voluntad que tienen todos los trabajadores para constituir organizaciones permanentes que los identifiquen y los una en una sola causa, para la defensa de los intereses comunes que demande la respectiva profesión u oficio a la cual se dediquen, sin autorización previa, y ajena a toda intromisión del Estado o intervención de sus empleadores" [10] .

4.5.1. La eficacia del referido derecho no se limita al simple reconocimiento, por parte del Estado, de la existencia de la organización sindical. Para el pleno y efectivo funcionamiento de esta última no basta con la inscripción el acta de constitución del sindicato, sino que surge la necesidad de dotar al ente sindical y específicamente a sus directivas de las garantías que hagan viable su gestión.

Dentro de lo que el artículo 39 de la Constitución Política denomina "garantías necesarias para el cumplimiento de la gestión de los representantes sindicales" , se encuentran los llamados permisos sindicales, considerados por esta corporación como uno de los instrumentos que permite la ejecución y el desarrollo del derecho de asociación sindical [11] .

Lo anterior está ligado a la obligación del empleador de permitir a sus trabajadores sindicalizados, en especial a aquellos que hacen parte de las directivas de la organización o fungen como representantes, desarrollar sus labores otorgando los permisos solicitados con el fin de hacer posible el verdadero ejercicio de la actividad sindical, siempre y cuando los mismos sean concedidos dentro de los límites razonables, sean proporcionales y consulten a un criterio de necesidad; es decir, que solo puedan ser solicitados cuando se requieran con ocasión de las actividades sindicales que ameriten el reconocimiento, a los representantes de la organización sindical, del tiempo necesario para que adelanten las gestiones tendientes al funcionamiento del sindicato [12] .

Así fue señalado en la Sentencia T-464 de 2010, mediante la cual esta corporación amparó el derecho de asociación sindical de un trabajador de la empresa INDEGA S.A., miembro del Comité Ejecutivo Nacional del sindicato SINALTRAINAL, y ordenó a la accionada que, atendiendo a la convención colectiva de trabajo, accediera a los permisos sindicales solicitados por el actor, teniendo la posibilidad de negarlos siempre y cuando motivara de manera suficiente la decisión amparándose en los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Esta decisión se fundamentó en que los beneficios solicitados fueron negados por la empresa bajo la consideración de que “no [cumplían] con los procedimientos acordados en la convención colectiva” . Ante esto, la Corte consideró que aunque se tratase de una controversia interpretativa surgida de la aplicación de la convención colectiva, que no debe ser resuelta por el juez de tutela, no podía olvidarse que el actor pertenecía al Comité Ejecutivo, cargo que sí se encontraba incluido en la convención para efectos de que fueran concedidos los permisos sindicales remunerados, cuya negativa, por parte de la empresa demandada, vulneró la garantía del derecho de asociación sindical.

Este tribunal en aquella providencia recordó las exigencias mínimas que recaen sobre los extremos de la relación laboral, tratándose de permisos sindicales. Por un lado, el empleado que solicite tal beneficio debe hacerlo bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad, con la finalidad de que no se configure un abuso del derecho; y por el otro, el empleador así como está facultado para conceder el permiso, también lo está para tomar la decisión contraria, siempre y cuando “[exponga] los argumentos que razonadamente lo obligan a adoptar esa decisión, para que así se justifique la limitación del ejercicio legítimo del derecho que el ordenamiento jurídico reconoce a los trabajadores” [13] .

4.5.2. Sin embargo, no puede olvidarse que una consecuencia lógica de este beneficio es la “afectación del normal y habitual cumplimiento de los deberes del trabajador, por cuanto debe dedicar parte de su tiempo laboral al desarrollo de las actividades sindicales, situación que per se no justifica la limitación del goce efectivo de estos beneficios ” [14] (Resaltado fuera de texto) .

Así, aunque este tribunal ha encontrado justificadas las limitaciones que se imponen a la concesión de los permisos sindicales, en tanto “su abuso mengua la importancia de éstos y mina, en sí mismo, la eficacia y preponderancia del accionar sindical [15] , también ha hecho énfasis en que el empleador puede negar el permiso únicamente bajo la prerrogativa de la grave afectación de las labores que debe realizar el trabajador, y siempre y cuando motive debidamente dicha denegación. En caso contrario tal limitación resultaría desproporcionada e injustificada, y conllevaría la vulneración del derecho de asociación sindical.

4.5.3. Esta última circunstancia resulta relevante en el caso de los servidores públicos, por cuanto, en principio, cuentan con las mismas garantías que son reconocidas a los miembros de las organizaciones sindicales conformadas por trabajadores privados (fuero, permisos, facultad de negociación, etc.). Sin embargo, no puede equipararse la labor de los servidores públicos y su relación con el Estado, con el vínculo existente entre el empleador particular y sus trabajadores, dado que las funciones de los primeros revisten un contenido de interés general cuya afectación puede comprometer el normal funcionamiento del aparato estatal. Esto implica que determinados beneficios que se reconozcan a los

trabajadores privados puedan limitarse para los servidores públicos, entre ellos el de los permisos sindicales, por supuesto sin que ello signifique la completa anulación de sus derechos [16] .

Tal fue el caso estudiado en la Sentencia T-502 de 1998 donde la accionante, quien se desempeñaba como presidente de la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares, Policía Nacional y sus entidades adscritas -ASODEFENSA- solicitó la protección del derecho de asociación sindical, porque aun cuando el Director General de la Policía no había negado los permisos sindicales solicitados, sí estaba imponiendo una limitación que, en la práctica, hacía imposible su uso, puesto que le exigía el cumplimiento estricto de las obligaciones laborales .

En esta ocasión la Sala consideró que " los servidores públicos que son a su vez representantes sindicales, no están exonerados de cumplir las funciones para las que fueron designados" en la medida en que "el ejercicio de este encargo no puede afectar el funcionamiento eficaz y eficiente de la administración, como lo exige el artículo 209 de la Constitución.

Sin embargo, el hecho mismo de la representación sindical, hace necesario que, en ejercicio de ésta, ciertos deberes que se imponen a los servidores públicos, no puedan cumplirse en forma absoluta" [17] .

Así, concedió el amparo al derecho de asociación sindical y ordenó al Director General de la Policía y al Secretario General de la misma institución que, " al momento de conceder permisos sindicales a los directivos de la asociación sindical ASODEFENSA, para el cumplimiento de las funciones propias de ese encargo, no se impongan condiciones que impidan o limiten el desarrollo de esta labor.

Limitaciones que sólo se justificarían cuando la concesión de estos permisos entorpezca el funcionamiento de la institución y no exista forma de suplir la ausencia de estos directivos. En estos casos, así deberá expresarse y motivarse en el correspondiente oficio en que se nieguen los precitados permisos" [18] .

(Resalta la sentencia). Lo anterior significa que si bien pueden ser limitadas ciertas garantías a los servidores públicos por la función que sobre ellos está a cargo, no por esa razón debe impedirse su ejercicio al punto de restringir por completo la actividad de la organización y afectar o desnaturalizar la esencia del derecho de asociación sindical.

Al respecto ha manifestado este tribunal que " en el caso del ámbito público, a los principios que informan la función pública se contraponen el principio democrático (artículo 1° de la Constitución Política) y el derecho fundamental de asociación sindical (artículo 39 ibídem), los cuales, en el marco del Estado Social de Derecho, legitiman la concesión de los permisos sindicales aún en el caso de que con ellos se afecte de alguna manera el funcionamiento de la administración, debido al importante papel que cumplen las agremiaciones sindicales en la vida social y política. Así las cosas, en el evento de que la concesión de los permisos sindicales interfiera con el normal funcionamiento de la administración, es a las autoridades públicas a las que les corresponde adoptar medidas alternativas y efectivas para garantizar la adecuada prestación del servicio a los asociados " [19] .

(Resaltado fuera de texto). Por ejemplo, el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo dispone que los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas.

Limitación que la Corte, en la Sentencia C-1234 de 2005, declaró condicionalmente exequible en el sentido de poder acudir a otros medios que garanticen la concertación en las condiciones de trabajo, a partir de la solicitud que al respecto formulen los sindicatos mientras el Congreso regula el procedimiento para el efecto [20] .

Sucede lo mismo ante la ausencia de normatividad legal o convencional como argumento para la limitación de las garantías previstas para el ejercicio del derecho de asociación sindical. No por ello el Estado o el empleador se sustraen de la obligación de garantizar la efectividad de ese derecho.

4.6. Ahora bien, es preciso mencionar un aspecto relevante sobre esta última consideración. La Corte Constitucional desde sus primeros pronunciamientos ha mantenido la postura de reconocer el carácter prestacional de los derechos fundamentales, en tanto también requieren de la adopción de medidas, la destinación de recursos y la creación de instituciones para hacerlos efectivos, sin que tal característica se predique únicamente de los derechos económicos, sociales y culturales [21] . Siguiendo esta línea, ha sostenido que, el que un derecho tenga facetas prestacionales no excluye su naturaleza fundamental, por lo tanto, "todos los derechos constitucionales fundamentales -con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente- poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad" [22] .

Aunado a esto, debe recordarse que el principio de progresividad y no regresión genera para el Estado la obligación de ampliar la realización de todos los derechos fundamentales y proscribe la reducción de los niveles de satisfacción actuales. Así, le asiste el deber de adoptar las medidas necesarias, especialmente económicas y técnicas, para lograr de forma gradual, sucesiva, paulatina y creciente, la plena efectividad de los derechos fundamentales [23] .

Al respecto, ha señalado esta corporación que "la ampliación progresiva de la realización de los derechos fundamentales comprende dos tipos de obligaciones , como ha precisado la doctrina [24] . De un lado, se halla la obligación del Estado de mejorar los resultados de las políticas públicas en términos de goce efectivo de los derechos. Por tanto, esta dimensión del principio de progresividad se enfoca en los resultados alcanzados por las políticas públicas –dimensión empírica [25] . De otro lado, desde el punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas [26] " [27] .

4.7. En definitiva, la jurisprudencia de esta corporación ha sido enfática en señalar que el Estado debe aumentar el nivel de protección de los derechos a través de las medidas técnicas, económicas y en general todas las que conduzcan a la realización progresiva del derecho, y velar porque tales mecanismos tiendan al pleno cumplimiento y ejercicio del mismo. De esa forma, no basta con la implementación normativa o las disposiciones que contengan el reconocimiento de determinada garantía constitucional. Se requieren además otros elementos que permitan proteger la efectividad del derecho. De manera particular, la Corte ha resaltado la importancia de los permisos como una de las garantías que hacen viable el ejercicio del derecho a la asociación sindical, específicamente, para el cumplimiento de la gestión de los representantes sindicales, en tanto permiten desarrollar a cabalidad las actividades por las cuales fue instituida la organización.

5. Instrumentos internacionales sobre el derecho de asociación sindical y las facilidades que deben otorgar los Estados para el goce efectivo del mismo.

5.1. Los derechos de libre asociación y de asociación sindical, este último como una de las modalidades del primero [28] , han tenido un amplio reconocimiento no solo en la legislación interna sino en instrumentos internacionales de los cuales se destaca la Declaración Universal de Derechos Humanos [29] , el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [30] , el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [31] , la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre [32] , la Convención Americana sobre Derechos Humanos [33] , la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos [34] , y la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo [35] .

5.2. Por tratarse el caso objeto de estudio del derecho de asociación sindical de los servidores públicos, es preciso hacer mención directa a los Convenios 87 de 1948 de la OIT, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de

sindicación [36] , y 151 de 1978 de la OIT, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública [37] , y a la Recomendación 143 de la OIT sobre la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, cuya incidencia e importancia en este asunto será explicada posteriormente.

5.2.1. La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, dentro de sus consideraciones para adoptar el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, resaltó lo consignado en la Constitución de dicha organización sobre los medios susceptibles de mejorar las condiciones de trabajo; entre ellos, “la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical” . También hizo referencia a la Declaración de Filadelfia, según la cual “la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante”, y a la adopción de los principios sobre los cuales debe basarse la reglamentación internacional. De esa forma, dispuso en el mentado convenio que todo miembro de la OIT está obligado a tomar aquellas medidas necesarias para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el ejercicio del derecho de asociación sindical.

De este instrumento la Sala destaca los artículos 2, 3 y 11, cuyo tenor dispone lo siguiente: “Artículo 2 : Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

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

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal. Artículo 11 :

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación” .

5.2.2. No obstante, parte de la efectividad de este derecho se encuentra en las facilidades que deben ser otorgadas por los Estados a los representantes de los sindicatos y así fue reconocido por la OIT en el Convenio 151 de 1978, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. Para su adopción, la Conferencia General reconoció la expansión de los servicios que son prestados por los empleados de la administración pública y la necesidad de una sana relación entre las autoridades y dichos trabajadores. Con base en ello determinó que para el desempeño rápido y eficaz de las funciones de los representantes de las organizaciones sindicales deben ser otorgadas las facilidades apropiadas, siempre y cuando no se vea perjudicado el normal funcionamiento de la administración o del servicio prestado.

Los artículos 6 y 9 de este convenio hacen referencia a las facilidades que deben ser otorgadas por los Estados a las organizaciones sindicales de los empleados públicos para el pleno ejercicio de su derecho de asociación:

“ Artículo 6: 1. Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas. 2. La concesión de tales facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado. 3. La naturaleza y el alcance de estas facilidades se determinarán de acuerdo con los métodos mencionados en el artículo 7 del presente Convenio [38] o por cualquier otro medio apropiado.

Artículo 9: Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones”.

La importancia del reconocimiento de todos aquellos mecanismos que faciliten el ejercicio del derecho de asociación sindical ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Comité de Libertad Sindical. Se encuentra, por ejemplo, el caso de la Organización Autónoma del Funcionariado (OAF), organización de empleados públicos reconocida como organización sindical a todos los niveles de la administración pública en Bélgica, que presentó una queja afirmando que el Gobierno limitaba las prerrogativas de los sindicatos por cuanto toda solicitud de licencia sindical era denegada, amenazando a los mandatarios responsables con "declararlos en situación de inactividad laboral".

El Comité consideró que las facilidades otorgadas a los representantes sindicales sugieren al mismo tiempo que no se afecte el funcionamiento o prestación del servicio, lo que implica que pueda existir un control de las solicitudes de tiempo libre para ausentarse de sus labores, imponiendo "límites razonables" cuya naturaleza y alcance deberán ser fijados a nivel nacional. Así, determinó que los límites impuestos por la legislación belga en el caso concreto resultaban razonables, en tanto que imponían como requisito la justificación de cada una de las actividades que se realizarían en virtud de la licencia, lo que no sucedió en las solicitudes presentadas por quienes se verían beneficiados con los permisos. En palabras del Comité:

"en la práctica nacional se contempla un control por las autoridades competentes de las solicitudes de licencias sindicales y dispensas de servicio, lo cual es compatible con el párrafo 2 del artículo 6 del Convenio núm. 151" [39] .

5.2.3. Adicionalmente, resulta pertinente hacer referencia a la Recomendación 143 de 1971, sobre los representantes de los trabajadores, convocada por el Consejo de Administración y adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, luego de decidir que las diferentes proposiciones relativas a la protección y facilidades concedidas a los representantes de los trabajadores en la empresa debían revestir la forma de recomendación.

En ella se sugirió: (i) otorgar a los representantes de los trabajadores las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones ;

(ii) tener en cuenta las características del sistema de relación entre empleador y trabajador de cada país; (iii) que la concesión de las facilidades no perjudique el funcionamiento eficaz de la empresa; (iv) que los representantes cuenten con el tiempo libre necesario para desempeñar las labores propias de su cargo, sin pérdida de salario ni de prestaciones sociales; (v) fijar límites razonables al permiso que haya de ser concedido; y (v) contar con el tiempo necesario para asistir a reuniones, cursos, seminarios, congresos y conferencias sindicales, y para determinar a quién corresponderían las cargas resultantes se hará a través de la legislación nacional, los contratos colectivos o cualquier otra forma compatible con la práctica nacional.

5.3. La Corte debe resaltar la importancia de los instrumentos internacionales que contienen parámetros para el ejercicio de los derechos de los trabajadores sindicalizados. En la Sentencia T-979 de 2004 este tribunal hizo algunas consideraciones generales sobre la organización y actuación de la Organización Internacional del Trabajo, que en lo pertinente se reproducirán a continuación.

La organización permanente de la OIT está compuesta por la Conferencia General de los representantes de los Miembros, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo. La Conferencia General es la encargada de proferir normas internacionales de trabajo que fijan las condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales y en otros asuntos relacionados con el trabajo, las cuales pueden adquirir la forma de Convenios o de Recomendaciones [40] .

De acuerdo con el Manual de Procedimientos en Materia de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo, " los convenios son instrumentos que crean obligaciones jurídicas al ser ratificados. Las recomendaciones no se prestan a la ratificación, sino que señalan pautas para orientar la política, la legislación y la práctica de los Estados Miembros" [41] .

Sobre el particular esta corporación dijo lo siguiente: “ Los convenios son tratados internacionales que están sujetos a la ratificación de los Estados miembros de la organización. Las recomendaciones, aunque regularmente versan sobre las mismas materias de los convenios, no son instrumentos vinculantes y recogen directrices que pueden llegar a orientar la política y las acciones nacionales. Ambos instrumentos normativos inciden en las condiciones y en las prácticas de trabajo de todos los países del mundo ” [42] .

Además de las recomendaciones proferidas por la Conferencia General, la Constitución de la OIT prevé otras dos clases de este tipo de decisiones. Se encuentran, por un lado, las recomendaciones formuladas por las Comisiones de Encuesta cuando se formulan quejas contra cualquier Estado miembro por la falta de adopción de las medidas tendientes a dar cumplimiento a lo dispuesto en un Convenio.

Por el otro, están las recomendaciones que surgen en los casos de reclamaciones concretas; es decir, en un asunto específico y bajo supuestos fácticos particulares se alega la vulneración de los derechos contenidos en los Convenios de la OIT. Uno de los organismos facultados para conocer este tipo de quejas es el Comité de Libertad Sindical que luego de analizar el asunto formula diversas recomendaciones al Gobierno involucrado, las cuales serán vinculantes para los Estados Miembros siempre y cuando sean sometidas para la adopción del Consejo de Administración [43] .

5.4. Ahora bien, Colombia ratificó los Convenios 87 y 151 de OIT mediante las leyes 26 de 1976 y 411 de 1997, respectivamente, generando para el Estado la obligación de asumir y respetar todas las directrices contenidas en ellos. Lo contrario implicaría la vulneración de los derechos fundamentales allí regulados respecto de los cuales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9 [44] , 53 [45] y 93 [46] de la Constitución Política, todas las autoridades están sujetas a dar cabal cumplimiento por tratarse de instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, y el desconocimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que fija los alcances de los derechos fundamentales [47] .

En cuanto a la Recomendación 143 de la OIT adoptada en 1971 por la Conferencia General, debe decirse que a pesar de no tener un carácter vinculante sí contiene directrices que sirven para orientar las actuaciones de las autoridades de los Estados. En ese escenario y teniendo en cuenta que Colombia es Estado Parte de la Organización Internacional del Trabajo, no pueden ignorarse las recomendaciones emitidas por sus órganos, ya que como ha sido establecido por esta corporación, aunque no sean vinculantes directamente , generan una triple obligación en cabeza de los Estados, así:

"deben 1) ser acogidas y aplicadas por las autoridades administrativas; 2) servir de base para la presentación de proyectos legislativos; y 3) orientar el sentido y alcance de las órdenes que el juez de tutela debe impartir para restablecer los derechos violados o amenazados en ése y los casos que sean similares” [48] .

Así lo reconoció esta corporación al indicar que “Se hace mención a esta Recomendación, que si bien no tiene un carácter vinculante para los Estados, sí permite demostrar la importancia de los permisos sindicales, y la preocupación de esta organización mundial en promulgar su reconocimiento. Más aún, cuando nuestra legislación no consagra expresamente la existencia de éstos, a pesar de ser, sin lugar a dudas, uno de los mecanismos o vehículos para el cabal ejercicio del derecho fundamental a la asociación sindical , cuando ellos son concebidos de forma racional, proporcional a la misma función sindical” [49] .

Resaltado original. Así, todas aquellas recomendaciones que complementen los instrumentos internacionales que contienen derechos reconocidos por el Estado colombiano en el ámbito internacional, deben considerarse igualmente importantes al momento de definir las actuaciones de las autoridades en la esfera interna.

5.5. En suma, puede decirse que los instrumentos internacionales referidos contienen un expreso y amplio reconocimiento del derecho de los ciudadanos a reunirse y asociarse de forma pacífica con el fin de promover, ejercer y proteger los intereses por los cuales toman tal iniciativa (ya sean políticos, económicos, sociales, culturales, religiosos,

etc.). Dentro de esta facultad se encuentra el derecho de formar sindicatos y afiliarse a ellos, y obtener las facilidades para el funcionamiento de las organizaciones sindicales conformadas, sin obstáculos o limitaciones, salvo las que se encuentren previstas en la ley.

Colombia ratificó los convenios internacionales que obligan a los Estados a definir tales facilidades como herramientas que conducen al goce efectivo de los derechos de libertad de asociación y de asociación sindical, y reconoce la importancia de las recomendaciones emitidas por la Organización Internacional del Trabajo como instrumento complementario de interpretación para todas las autoridades al momento de definir los beneficios de los cuales son titulares los trabajadores sindicalizados.

6. Parámetros de regulación para la designación de reemplazos de los trabajadores de entidades públicas que se encuentran en permiso sindical.

6.1. Como se explicó en acápites anteriores, los permisos constituyen uno de los instrumentos que permiten el cumplimiento de la gestión realizada por los representantes de los sindicatos y, por tanto, la ejecución y desarrollo del derecho de asociación. En cumplimiento de esta prerrogativa y atendiendo lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 584 de 2000, el Gobierno expidió el Decreto Reglamentario 2813 del mismo año mediante el cual se especifican las reglas que deben cumplirse al momento de otorgar permisos a los representantes de las organizaciones sindicales.

Sin embargo, para la Corte no resultan suficientes tales parámetros por cuanto se omite hacer referencia a la posibilidad de, eventualmente, designar un reemplazo mientras el titular del cargo cumple con las labores que han sido designadas en virtud de su elección como dirigente de la organización sindical y que ameritan su presencia en el desarrollo de las mismas.

6.2. Por lo anterior, considera la Sala que debe adoptarse una regulación que contemple este tipo de eventos, la cual exige el cumplimiento de los parámetros mínimos que serán fijados a continuación por esta corporación con base en postulados de la Carta Política, la jurisprudencia constitucional y los instrumentos internacionales reseñados en acápites anteriores:

(i) La base principal para la regulación de la designación de los permisos sindicales y sus reemplazos se encuentra en los postulados de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. El primero implica que los mismos deben ser permitidos cuando la presencia del servidor público sea indispensable para atender las actividades con las que se pretende cumplir la finalidad por la cual fue instituida la organización sindical; y por el otro, de no designar el reemplazo correspondiente se afecte la eficaz prestación del servicio y por lo tanto el debido funcionamiento de la administración de justicia.

La razonabilidad supone que deben evaluarse de manera estricta ambas circunstancias mencionadas con el fin, no solo de garantizar el ejercicio del derecho de asociación sindical, sino el adecuado funcionamiento del aparato estatal. Conlleva igualmente, a que los reemplazos no sean autorizados de manera generalizada para cualquier miembro del sindicato, ya que de esto se derivaría un desbordamiento presupuestal y funcional totalmente injustificado.

Por último, la proporcionalidad en la designación o negación de los reemplazos comprende un ejercicio de armonización para asegurar el goce efectivo de ambos derechos fundamentales.

Esto significa, que las restricciones que hayan de imponerse, según el caso, no pueden entenderse como la permisión de anular por completo la protección de alguno de los derechos involucrados.

(ii) La posibilidad de obtener la designación de un reemplazo no se limita únicamente para los trabajadores que fungen como representantes o miembros de la junta directiva [50] , en tanto no necesariamente son ellos quienes de manera exclusiva realizan las funciones o actividades tendientes a cumplir a cabalidad con la finalidad por la cual fue instituida la asociación, ya que las mismas pueden ser asignadas eventualmente a un trabajador que no ostente dichas calidades.

Entonces, deberán otorgarse dichas designaciones para los representantes o miembros de la junta directiva [51] , por cuanto su labor reviste gran trascendencia dentro de la organización, obviamente sin que ello suponga desconocer la importancia de todos los miembros de la organización. Lo que se resalta sobre este aspecto, es que fueron los propios integrantes del sindicato quienes designaron a sus líderes para la representación en las actividades tendientes a cumplir dicha finalidad.

Tal calidad deberá ser debidamente acreditada a través del correspondiente certificado que haya de ser expedido por el Ministerio de Trabajo, donde conste que el trabajador sindicalizado respecto del cual se pretende designar el reemplazo hace parte de la junta directiva y/o es miembro representativo de la organización sindical.

Igualmente, deberá concederse la designación del reemplazo a cualquier trabajador que no ostente la calidad mencionada, únicamente en los casos en que se demuestre que le fueron asignadas dichas funciones, conforme las consideraciones y demás parámetros fijados por esta corporación. Para el efecto, la reglamentación deberá contener una diferenciación entre los requisitos que hayan de ser exigidos a las directivas de la organización y aquellos que deberán cumplir quienes no funjan como tales, siendo estos últimos más restringidos y establecidos solamente para casos eventuales.

(iii) La petición que presente la organización sindical deberá contener la debida justificación, mediante la cual se discrimine la fecha, el lugar y las funciones que se realizarán durante el periodo del permiso sindical, con el fin de determinar si le asiste al trabajador que lo solicita el derecho de contar con un reemplazo para la realización de las funciones propias de su cargo.

Este parámetro reviste especial importancia por cuanto de la fundamentación que dé el solicitante para acreditar la necesidad de la designación del reemplazo depende el otorgamiento del mismo. Esto es, que indique las razones por las cuales su presencia es relevante para el desarrollo de las actividades de la organización y por lo tanto para ejercicio del derecho de asociación sindical.

Al mismo tiempo, en caso de una decisión contraria a lo requerido por el servidor, esto es, la de negar la designación del reemplazo, deben estar contenidos en ella los argumentos para llegar a tal determinación y las razones por las cuales se justifica la limitación del ejercicio del derecho, según el caso.

(iv) Considera la Sala que solamente podrá designarse el reemplazo cuando el trabajador deba ausentarse un tiempo prudencial; es decir, cuando dadas las circunstancias de modo, tiempo y lugar, se justifique la designación y posterior nombramiento de un servidor ante la ausencia de quien se encuentra en permiso. Ello sin desatender lo reglamentado en el Decreto 2813 de 2000 cuando se refiere a que el beneficio debe concederse por una “duración periódica” , norma que no tiene finalidad diferente a la de evitar el abuso en el ejercicio de las facilidades que deben ser otorgadas a los representantes sindicales como componente para el goce efectivo del derecho de asociación sindical.

Lo anterior, se ajusta a lo señalado por la jurisprudencia de esta corporación en el sentido de reconocer como justificados ciertos límites al momento de conceder los permisos sindicales, ya que de esta forma se logra impedir la extralimitación en el desarrollo de las actividades de la organización colectiva en virtud de las cuales aquellos son solicitados.

Como componente del periodo de aprobación de los reemplazos se encuentra el asunto de las prórrogas, el cual, a juicio de la Corte, requiere de una clara delimitación en cada uno de sus elementos. Así, en este evento debe indicarse, en caso de ser permitidas, a cuantas prórrogas tiene derecho o si por el contrario resulta necesario establecer de manera taxativa su prohibición. Lo anterior, atendiendo al uso razonable del tiempo que ha de ser concedido para el reemplazo y, como se mencionó previamente, para evitar un desbordamiento presupuestal injustificado.

(v) El control del desempeño del trabajador sindicalizado que se encuentra en permiso es un aspecto que debe ser cuidadosamente reglamentado. Para el efecto, deben ser fijadas ciertas reglas como la presentación de informes periódicos sobre el cumplimiento de las labores en virtud de las cuales fue solicitado tal beneficio y su correspondiente reemplazo, así como las condiciones de revocatoria a las que haya lugar eventualmente, o las sanciones aplicables en caso de no cumplirse con parámetros bajo las cuales fue otorgado el permiso.

(vi) El adecuado manejo y destinación de los recursos se convierte en un elemento esencial al momento de designar los reemplazos para aquellos trabajadores que se encuentran en permiso sindical. Por eso, la entidad correspondiente debe proveer los recursos económicos suficientes y realizar la debida planeación sobre la destinación de los mismos y de esa forma hacer las asignaciones y reservas correspondientes, previendo su utilización para estas eventualidades.

(vii) Finalmente, deben indicarse los aspectos formales referentes al contenido de la solicitud del reemplazo -quién debe realizarla, esto es, el nominador o el trabajador al que le sea otorgado el permiso sindical, la entidad ante la cual debe ser radicada, término para su resolución, los recursos a los que tiene derecho el peticionario contra la correspondiente decisión- y todos los demás aspectos administrativos y de trámite necesarios para hacer efectivo el ejercicio de la actividad sindical, sin afectar el normal funcionamiento de la administración y la prestación de los servicios, según el caso.

6.2. Estos son apenas algunos de los lineamientos generales que deben cumplirse al momento de regular los reemplazos en las entidades públicas. Los mismos son definidos con base en los postulados constitucionales y en la interpretación que ha hecho esta corporación sobre los permisos sindicales como una de las herramientas para facilitar la labor de los representantes dentro de la organización colectiva.

Por lo tanto, la ausencia de los mismos y su desconocimiento puede comprometer el ejercicio y goce pleno del derecho de asociación sindical. 7. Caso Concreto.

7.1. El representante legal de la Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados Judiciales -ASONAL- instauró acción de tutela en contra de los Presidentes del Consejo Superior de la Judicatura y de la Sala Administrativa de la misma corporación, en razón a que dicha entidad no ha reglamentado la concesión de los permisos sindicales al interior de la Rama Judicial, especialmente en lo que respecta a la posibilidad de designar reemplazos en el despacho donde labore el trabajador sindicalizado.

7.2. En la contestación del escrito de tutela, el Presidente de la corporación accionada mencionó carecer de competencia para otorgar los permisos sindicales, sí como para reglamentar lo concerniente a dichos beneficios, atribución a cargo del Gobierno de acuerdo con lo dispuesto en artículo 13 de la Ley 584 de 2000.

Por su parte, la Oficina de Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial de la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, solicitó la exclusión del trámite por falta de competencia, por cuanto no corresponde a esa Sala otorgar permisos sindicales, por no ser la nominadora de los empleados que pretenden dicha autorización.

El Juzgado 17 Penal del Circuito con función de Conocimiento manifestó no haber vulnerado los derechos fundamentales invocados y remitió la copia de la Resolución núm. 062 del 29 de julio de 2013, mediante la cual negó el permiso sindical al Oficial Mayor, Jaime Enrique Lozano, al considerar que con la ausencia del servidor y ante la imposibilidad de nombrar un reemplazo se afectaría el normal funcionamiento del Despacho.

Por último, el Juzgado 71 Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bogotá informó haber otorgado los permisos necesarios al señor Fredy Castellar Castellar para asistir a las diferentes actividades del sindicato, pero que

teniendo en cuenta el carácter permanente del último permiso solicitado, el mismo no podía ser concedido ya que se afectaría gravemente la prestación del servicio en el Despacho.

7.3. En sede de tutela l a Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá amparó el derecho fundamental de petición ante la falta de respuesta de las entidades accionadas respecto de la solicitud de reglamentación del permiso sindical. Ordenó al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y al Presidente de la Sala Administrativa de la misma Corporación resolver de fondo las solicitudes presentadas por el accionante en las respectivas dependencias.

Esta decisión fue confirmada por l a Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, al considerar que el asunto cuya reglamentación se pide está siendo estudiado por el Consejo Superior de la Judicatura, por lo que no puede el juez de tutela acelerar tales trámites administrativos. Señaló, además, que la posibilidad de nombrar dicho reemplazo requiere un análisis sobre la viabilidad o no de destinar una partida económica sin que por ello se esté afectando el derecho a la asociación sindical, dado que a los titulares se les han concedido permisos razonables que no afectan la prestación del servicio.

7.4. Como asunto previo es pertinente aclarar que, tal y como puede corroborarse con el expediente, nada dice la corporación accionada sobre las diferentes solicitudes presentadas por el representante legal de ASONAL con el fin de obtener información sobre la regulación de los permisos sindicales para los trabajadores de la rama judicial, puesto que de las pruebas allegadas por las partes en el trámite de la tutela no se evidencia respuesta alguna al respecto. Lo anterior denota una evidente vulneración del derecho de petición a la organización sindical accionante (artículo 23 de la Constitución Política) en tanto que nunca recibió una contestación oportuna, clara y precisa sobre lo requerido.

Por ello le asiste razón al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá al afirmar que la información suministrada con ocasión del proceso de tutela no tiene la virtud de satisfacer los pedimentos del accionante, dado que solo hasta el momento de la contestación de la acción instaurada por el señor Cantillo Villegas fue que obtuvo un pronunciamiento por parte del ente accionado y únicamente respecto de la falta de competencia para expedir un acto administrativo que otorgara los permisos sindicales, sin que hiciera referencia específica a la regulación de los reemplazos en virtud de tal beneficio en el interior de la rama judicial, aspecto principal de la petición de la parte accionante. Es por esta razón que la Sala confirmará el fallo proferido en primera instancia, que a su vez fue confirmado por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto al derecho de petición.

No obstante lo anterior, esta última corporación realizó un pronunciamiento adicional respecto de la solicitud del actor y señaló que, aunque la respuesta no fue oportuna, ya le había sido informado, mediante oficio del 6 de agosto de 2013 emitido por la Directora de la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, sobre la inexistencia del rubro presupuestal para el pago del personal por reemplazo del titular que está en permiso sindical y que el asunto se encuentra en estudio por dicha entidad, razón por la cual no es posible que un juez de tutela acelere trámites administrativos que ya se encuentran en curso. Además de esto, consideró que no existía vulneración del derecho de asociación sindical porque los nominadores de los empleados aforados resolvieron desfavorablemente la solicitud de permiso sindical al considerar que el tiempo por el cual este era pretendido afectaba el servicio público de la administración de justicia.

7.5. En relación con el derecho de asociación sindical, de manera preliminar debe decirse que el asunto concerniente a los permisos sindicales de los trabajadores de la rama judicial sí se encuentra reconocido constitucional y legalmente conforme a lo explicado en la parte considerativa general de esta sentencia. Allí se citó el Decreto 2813 de 2000, en el cual se fijan ciertos parámetros -tales como el deber de remuneración, la debida justificación, los destinatarios de dicho beneficio, entre otros-, que deben cumplirse para la solicitud y posterior concesión de tales permisos. Sin embargo, le

asiste razón al accionante al afirmar que no se encuentra regulado el asunto referente a la designación de los reemplazos específicamente al interior de la rama judicial del poder público.

Bajo esa premisa la Sala entrará a explicar las razones por las cuales difiere de la posición de los jueces de instancia en lo referente al derecho de asociación sindical , en tanto considera que la ausencia de regulación por parte de las autoridades competentes, respecto de los referidos reemplazos, constituye una limitación injustificada al ejercicio del derecho de asociación sindical de los servidores públicos sindicalizados pertenecientes a la rama judicial.

7.6. La Constitución Política, en sus artículos 38 y 39, reconoce el derecho de todos los ciudadanos para asociarse de manera libre y pacífica en organizaciones mediante las cuales se pretende proteger los derechos de los trabajadores que la componen. De dicha garantía también son titulares los servidores públicos, en virtud de lo consagrado en los artículos 414 y 416-A del Código Sustantivo del Trabajo, que de igual forma reconoce para ellos la posibilidad de obtener los permisos sindicales como uno de los mecanismos para facilitar la labor de los representantes de los sindicatos que se conformen.

Al mismo tiempo, esta corporación ha resaltado la importancia de los permisos sindicales como una de las facilidades que el Estado ha reconocido para el ejercicio de las funciones dentro de la organización sindical, especialmente aquellas que se encuentran a cargo de los representantes de la misma. Así, tal como fue reseñado, ha dicho que la finalidad de los referidos permisos es la de hacer posible el verdadero ejercicio de la actividad sindical siempre y cuando se haga dentro de los límites de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.

Tratándose de los servidores públicos ha dicho que cuando la concesión de los permisos sindicales interfiera con el normal funcionamiento de la administración, es a las autoridades públicas a las que les corresponde adoptar las medidas alternativas y efectivas para garantizar la adecuada prestación del servicio a los asociados [52] .

Si bien es cierto que la administración de justicia comporta una actividad que compromete el interés general, también lo es que los deberes que surgen con ocasión de la naturaleza del cargo y de las funciones que deben cumplir, no pueden anteponerse e interpretarse en el sentido de desproteger las garantías que constitucionalmente tienen los servidores que a la vez fungen como representantes sindicales.

7.7. De la misma forma ha sido reconocido en el ámbito internacional, a través de los Convenios 87 y 151 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de los cuales los trabajadores y empleadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, y los Estados Parte la obligación de conceder a los representantes de los sindicatos las facilidades apropiadas para el desempeño rápido y eficaz de sus funciones. Lo contenido en estos instrumentos internacionales resulta de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano, que los integró de manera expresa en su Constitución, así como la Recomendación 143 de la OIT, previamente citada, que contiene parámetros que conducen a la adecuada orientación de las actuaciones estatales en el cumplimiento de los derechos integrados al ordenamiento interno.

7.8. Con base en la Constitución Política y la jurisprudencia de este tribunal, así como los instrumentos internacionales de derechos humanos referidos, es claro para la Sala que la falta de regulación que permita la designación de los reemplazos mientras un trabajador de la rama judicial sindicalizado, que ejerce labores de representación dentro de la organización, se encuentra de permiso sindical, limita el ejercicio y, por tanto, vulnera el derecho de asociación sindical.

La vulneración del derecho fundamental invocado no se deriva de la negativa a conceder los permisos sindicales, en tanto que tal decisión se basó en los parámetros contenidos en la normatividad vigente para el efecto. La violación de esta garantía constitucional surge de la ausencia de reglamentación sobre la posibilidad de designar los reemplazos, cuando ello fuere necesario de acuerdo con las circunstancias de tiempo, modo y lugar bajo las cuales se requiere ejercer la actividad sindical y de la cual resulta imperioso otorgar el respectivo permiso.

Sobre este punto, se reitera lo previsto en el Convenio 87 de la OIT según el cual todos los Estados miembros se obligan a adoptar las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y empleadores el libre ejercicio de sindicación; así como lo dispuesto en el Convenio 151 sobre el deber de conceder a los representantes de organizaciones de empleados públicos las facilidades apropiadas para el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas. Es por eso que la omisión de la que ahora da cuenta esta Sala no está bajo ningún punto de vista justificada, por cuanto del estudio del caso concreto no se evidencia actuación alguna por parte de la entidad accionada que permita concluir que se han adoptado las medidas tendientes a proteger y garantizar el derecho fundamental de asociación.

Por la misma razón, tal circunstancia resulta irrazonable, ya que el principal argumento para negar los permisos sindicales es la grave afectación del normal funcionamiento del aparato estatal. De ahí la dificultad de conceder tal beneficio sin contar con el respectivo reemplazo para el empleo, de lo cual se deriva la limitación en el ejercicio y goce efectivo del derecho reclamado.

Finalmente, debe decirse que la ausencia de reglamentación ya referida resulta desproporcionada, dado que en aras de asegurar la prestación del servicio de administración de justicia, se está anulando por completo el ejercicio del derecho de asociación sindical. Ninguno de estos derechos -acceso a la administración de justicia y derecho de asociación sindical- puede suprimirse o ceder uno ante el otro. Por el contrario, deben garantizarse todos aquellos mecanismos necesarios para el disfrute y goce efectivo de cada uno de ellos.

7.8.2. En virtud de lo expuesto, la Sala concluye que al no adoptar las medidas necesarias y realizar las actuaciones tendientes a facilitar la labor dentro de las organizaciones sindicales que se conforman en el interior de la rama judicial, la entidad accionada incumplió con la obligación de garantizar el derecho fundamental de asociación sindical. La omisión de regulación dificulta el otorgamiento de los permisos requeridos, en cuanto a que la función de administración de justicia comporta una labor que compromete el interés general y por lo mismo no puede verse afectada. De ahí la necesidad de garantizar la prestación del servicio, que debe mantenerse incólume, y al mismo tiempo el derecho fundamental que en este caso se reclama.

Atendiendo lo mencionado sobre el principio de progresividad y desde el punto de vista de la faceta prestacional que implica, en este caso, la protección del derecho invocado, reitera esta Sala la obligación de la entidad accionada de buscar todos los mecanismos necesarios y tendientes a garantizar la efectividad del derecho de asociación sindical. Por lo tanto, no resulta admisible la sola regulación del asunto en el término estipulado, si el cumplimiento de lo que allí se reglamente se va a ver limitado bajo el pretexto de no contar con la disponibilidad presupuestal. Así, es preciso insistir en que la corporación accionada debe proveer los recursos económicos suficientes que permitan garantizar la oportunidad en la respuesta sobre la designación de los reemplazos y la desarrollo efectivo de los mismos.

7.9. Con base en lo expuesto, la Corte confirmará la decisión de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, que a su vez confirmó la proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en lo referente al derecho de petición.

Adicionalmente, protegerá el derecho fundamental de asociación sindical y en consecuencia ordenará a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que, en cumplimiento del deber constitucional de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales y bajo las funciones que se encuentran a su cargo consignadas en el artículo 85 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia 270 de 1996, y 256 y 257 de la Constitución Política, dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de esta providencia, a través de la correspondiente reglamentación, determine los parámetros bajo los cuales, sin que se afecte el funcionamiento de la administración de justicia, sea aprobada la

designación de los reemplazos para los trabajadores de la rama judicial sindicalizados y a quienes les hayan sido otorgados los permisos sindicales, de conformidad con las bases fijadas en la decisión que ahora se profiere.

Para el efecto, deberá adelantar las gestiones y trámites administrativos correspondientes con el fin de obtener las reservas y asignaciones presupuestales necesarias; y en lo posible promover un diálogo con la organización sindical que pretende la protección de sus derechos fundamentales y las demás a que hubiere lugar.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la decisión adoptada el quince (15) de agosto de dos mil trece (2013) por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, que a su vez confirmó la dictada el dos (2) de agosto de dos mil trece (2013) por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por Nelson Cantillo Villegas en representación del sindicado Asociación Nacional de Funcionarios y Empleados Judiciales -ASONAL JUDICIAL- en contra de la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura y de la Sala Administrativa de la misma Corporación.

Segundo.- ADICIONAR las decisiones de instancia referidas en el numeral anterior para CONCEDER la protección del derecho de asociación sindical invocado, conforme lo expuesto en esta providencia.

Tercero.- ORDENAR a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que dentro de los cuatro (4) meses siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia, a través de la correspondiente reglamentación, determine los parámetros bajo los cuales, sin que se afecte el funcionamiento de la administración de justicia, sea regulada la designación de los reemplazos para los trabajadores de la rama judicial sindicalizados, a quienes les hayan sido otorgados los permisos sindicales, de conformidad con los lineamientos fijados en la parte considerativa de esta sentencia. Para el efecto, deberá adelantar las gestiones y trámites administrativos a que hubiere lugar con el fin de obtener las reservas y asignaciones presupuestales necesarias.

Cuarto.- ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que informe a esta corporación, una vez vencido el plazo otorgado en el numeral tercero de la decisión, sobre el cumplimiento de lo allí ordenado.

Quinto.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto ley 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General.

[1] Decreto 2591 de 1991. Artículo 10. LEGITIMIDAD E INTERÉS: “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales” .

[2] Esta misma titularidad de derechos por dos vías fue expuesta en la sentencia T-200 de 2004 así: “Con todo, la Corte ha precisado que las personas jurídicas ostentan derechos fundamentales por lo menos por dos vías. Primero, cuando la afectación de una de sus garantías constitucionales vulnera también los derechos fundamentales de las personas naturales (vía indirecta) y cuando son capaces de ejercitar por sí mismas derechos consagrados en el ordenamiento superior (vía directa)”.

Ver además Sentencias T-267 de 2009 y T-638 de 2011. [3] Esta fue una de las consideraciones utilizadas por la Sala Plena de la Corte en el Auto 013 de 1997, mediante el cual negó la solicitud de nulidad de la Sentencia T-566 de 1996. En esta última, la corporación confirmó los fallos de segunda instancia que negaron las solicitudes de amparo de un grupo de trabajadores que, individualmente considerados, ejercieron la acción de tutela con el fin de reclamar reivindicaciones de orden sindical. La razón invocada para solicitar la nulidad radicó, a juicio de los peticionarios, en un cambio de jurisprudencia de la Corte respecto del análisis de la legitimación en la causa por activa en asuntos sindicales. Sin embargo, al resolver dicha solicitud la Sala no encontró acreditado tal cambio y explicó que aún cuando la protección sea invocada para obtener beneficios colectivos ello no implica que su protección no pueda beneficiar los intereses individuales de los miembros del sindicato. Sucede lo contrario cuando quien individualmente interpone la acción alega además intereses colectivos, evento en el cual carece de legitimidad para reclamar estos últimos.

[4] Sobre el particular ver las sentencias SU-342 de 1995, T- 330 de 1997, T-1658 de 2000, T-775 de 2000, T-701 de 2003, T-882 de 2010 y T-261 de 2012, entre otras.

[5] Adicionado por el artículo 13 de la Ley 584 de 2000. [6] Modificado por la Ley 584 de 2000. Por la cual se derogan y se modifican algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo. “ ARTÍCULO 13:

Créese un artículo nuevo en el Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: Artículo 416-A . Las organizaciones sindicales de los servidores públicos tienen derecho a que las entidades públicas les concedan permisos sindicales para que, quienes sean designados por ellas, puedan atender las responsabilidades que se desprenden del derecho fundamental de asociación y libertad sindical. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, en concertación con los representantes de las centrales sindicales”.

[7] “ ARTÍCULO 414. DERECHO DE ASOCIACIÓN. El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores de todo servicio oficial, con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden, pero los sindicatos de empleados públicos tienen sólo las siguientes funciones:

1. Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados. 2. Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa.

3. Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva.

4. Presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos en particular, o sugestiones encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.

5. Promover la educación técnica y general de sus miembros. 6. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, de enfermedad, invalidez o calamidad.

7. Promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro, de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, contemplados en los estatutos.

8. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades. 9. <Ordinal adicionado por el artículo 58 de la Ley 50 de 1990.> Está permitido a los empleados oficiales constituir organizaciones sindicales mixtas, integradas por trabajadores oficiales y empleados públicos, las cuales, para el ejercicio

de sus funciones, actuarán teniendo en cuenta las limitaciones consagradas por la ley respecto al nexo jurídico de sus afiliados para con la administración” .

[8] Artículo 13 de la Ley 584 de 2000: “Créese un artículo nuevo en el Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: Artículo 416-A . Las organizaciones sindicales de los servidores públicos tienen derecho a que las entidades públicas les concedan permisos sindicales para que, quienes sean designados por ellas, puedan atender las responsabilidades que se desprenden del derecho fundamental de asociación y libertad sindical. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, en concertación con los representantes de las centrales sindicales”.

[9] Sentencia T-464 de 2010. [10] Sentencia T-261 de 2012. En esta oportunidad la Corte conoció de la acción de tutela instaurada por el representante legal del Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Cali –Sintraemcali, quien invocó la protección del derecho de asociación sindical debido al despido colectivo de 51 trabajadores de la empresa Emcali EICE ESP, con ocasión de la declaratoria de ilegalidad de la huelga promovida por los empleados. Al encontrar que la huelga no había interrumpido el servicio público esencial prestado y ante la declaratoria de nulidad, por parte del Consejo de Estado, del acto administrativo que determinó la ilegalidad de la huelga, la Corte concluyó que los 51 trabajadores debían ser reintegrados a sus cargos, atendiendo los Convenios 87 y 98 de la OIT, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, y las recomendaciones de dicha organización para ese caso en particular.

[11] Sentencia T-322 de 1998. El accionante, actuando como representante del sindicato de industria Anthoc, consideró vulnerado el derecho de asociación sindical por parte de la Fundación Hospitalaria San Vicente de Paul, ya que esta última no reconoció los permisos sindicales regulados en una convención colectiva de trabajo suscrita con el sindicato de base existente en ella, que por efectos de la fusión por absorción del que fue objeto el mencionado sindicato, dejó de existir. La Corte consideró que independiente de la controversia sobre los efectos que pudo tener la fusión entre los sindicatos de base “Sintrahosvicente” (absorbido) y la Asociación Anthoc (absorbente) , “ la negativa de la fundación acusada, para reconocer permisos sindicales a los trabajadores que pertenecen a la junta directiva del sindicato de industria Anthoc, y necesarios para el desarrollo de su función sindical , es abiertamente violatoria del derecho de asociación sindical de éstos y de la organización misma, pues no es necesario que los mencionados permisos tengan consagración convencional o legal, dado que los mismos pueden ser acordados en el momento en que se requieran”.

Resaltado original. [12] Sentencias T-502 de 1998, T-988A de 2005, T-740 de 2009, C-930 de 2009, T-464 de 2010 y T-435 de 2011, entre otras. [13] Sentencia T-464 de 2010. Al respecto señaló la Corte:

“ Para terminar, la Sala no puede pasar desapercibida la circunstancia puesta de presente en sede de revisión por el demandante, en el sentido de que la asamblea general nacional de delegados de SINALTRAINAL, llevada a cabo entre el 30 de noviembre y el 4 de diciembre de 2009, lo eligió como integrante del Comité Ejecutivo Nacional, cargo que sí se encuentra incluido en la convención colectiva de trabajo para efectos de que sean concedidos los permisos sindicales remunerados, lo cual implica que la negativa de la empresa demandada enerva, sin duda alguna, la garantía del derecho de asociación sindical (…). Por lo tanto, no es de recibo la motivación dada por INDEGA S. A. para negar el permiso sindical remunerado solicitado por el actor el 10 de febrero de 2010, en el sentido de que no cumple con los procedimientos acordados en la convención colectiva de trabajo vigente y que “[l]a explicación al respecto está contenida en el párrafo de la convención mencionada en su carta y en general en el texto del artículo 5° de dicha convención colectiva que precisa las seccionales y/o subdirectivas beneficiarias de tal acuerdo convencional y SINALTRAINAL Sincelejo no está incluida.” Al respecto, cabe recordar que en lo que a permisos sindicales se refiere, sobre los extremos de la relación laboral recaen unas exigencias mínimas, como son en primer término, que el empleado beneficiario los solicite teniendo en cuenta los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Por su parte, el empleador está facultado para negar en un momento determinado la concesión de dichos permisos, siempre y cuando consulte el criterio de necesidad (…) ”.

[14] Sentencia T-988A de 2005. En esta ocasión la Corte estudió la presunta vulneración del derecho de asociación sindical de una persona que se desempeñaba como Auxiliar de Laboratorio en el Hospital San Rafael de San Vicente del Caguán, en razón a que el director de esta institución hospitalaria negó varios permisos sindicales solicitados para el desempeño de sus funciones como Secretario de Medio Ambiente y Seguridad Social de la Junta Directiva de la Asociación Nacional Sindical de Trabajadores y Servidores Públicos de la Salud, Seguridad Social Integral y Servicios Complementarios de Colombia - ANTHOC-, bajo el argumento de no estar relacionados con la misión sindical y de afectar la prestación del servicio. La Corte consideró que las razones presentadas por el Director del Hospital para negar los permisos no se sustentaron en argumentos convincentes que justificaran la restricción del derecho a tales beneficios.

Como consecuencia de ello, concedió la tutela del derecho de asociación sindical y ordenó al Director del Hospital conceder al accionante los permisos sindicales requeridos para el cumplimiento de las funciones propias de su cargo en la Junta Directiva de ANTHOC, con las prerrogativas laborales que ellos implican.

[15] Sentencia T-502 de 1998. [16] Ibídem . [17] Ibídem [18] Ibídem. [19] Sentencia T-988A de 2005. [20] En esta ocasión la Corte conoció la demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 416 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo. Consideró que la declaración de exequibilidad “ no puede entenderse como la prohibición del derecho de los sindicatos de empleados públicos de realizar negociaciones colectivas, en el sentido amplio del concepto. Por el contrario, estas organizaciones pueden presentar reclamos, peticiones, consultas, y deben ser atendidas”.

También señaló que “ los sindicatos de empleados públicos pueden acudir a todos los mecanismos encaminados a lograr la concertación sobre sus condiciones de trabajo y salarios, y que el ejercicio de este derecho debe armonizarse con las restricciones propias de la condición de empleados públicos de los afiliados a estas organizaciones” .

[21] Sentencia C-372 de 2011. [22] Sentencia T-016 de 2007. [23] Sentencia C-372 de 2011 [24] Ver Christian Courtis. “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”. En: Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Buenos Aires: Centro de Asesoría Legal (CEDAL) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2006.

[25] Según Courtis , “(…) la política pública desarrollada por el Estado es regresiva cuando sus resultados hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro.” Ibídem.

P.p. 3-4. [26] Courtis asegura: “En este sentido –no empírico sino normativo-, para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que ésta ha modificado o sustituido, y evaluar si la nroma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior.” P. 4. Más adelante sostiene: “Al comparar una norma anterior con una posterior, el estándar de juicio de regresividad normativa consiste en evaluar si el nivel de protección que ofrece el ordenamiento jurídico ante una misma situación de hecho ha empeorado.” P. 6.

[27] Sentencia C-372 de 2011. [28] La sentencia T-418 de 1992 definió las diferencias entre uno y otro de la siguiente manera: “ 1) El derecho de asociación general corresponde a todos los hombres siempre que se persigan fines lícitos;

forma parte de los derechos individuales del hombre. El sindical o de asociación profesional corresponde sólo a los hombres que integran la relación laboral, o sea a los trabajadores y patronos. 2) El de asociación general es un derecho frente al Estado. El de asociación sindical es, ante todo, un derecho de una clase frente a la otra, pero sin dejar de ser también un derecho frente al Estado, ya que si faltara la autonomía sindical, se llegaría a un sistema jurídico similar al de los regímenes totalitarios. 3) El de asociación sindical corresponde a la libertad de formar asociaciones para la realización de todos los fines que no sean contrarios al derecho, con excepción a los fines a que se refiere la asociación profesional. El de sindicalización corresponde a la libertad de unirse para la defensa y mejoramiento de las condiciones del trabajo y de la economía”.

[29] Artículo 20: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación ”.

[30] Artículo 8: “ Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales.

No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas; c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país (…)” .

[31] Artículo 22: “1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 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. 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías”.

[32] A rtículo XXII: “Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”.

[33] Artículo 16: “ 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede 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 o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.

[34] Artículo 5: “A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional: a) A reunirse o manifestarse pacíficamente; b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos; c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales”.

[35] Princ ipio: l a libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva . [36] Aprobado por Colombia mediante la Ley 26 de 1976 [37] Aprobado por Colombia mediante la Ley 411 de 1997.

[38] El artículo 7 del Convenio 151 señala: “Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.” [39] Organización Internacional del Trabajo. Comité de Libertad Sindical. Casos sobre libertad

sindical. Informe definitivo-informe núm. 335, noviembre de 2004. Caso núm. 2306 (Bélgica). Fecha de presentación de la queja: 1 de noviembre de 2003 (cerrado).

[40] Constitución de la OIT artículo 19, 1): “ Cuando la Conferencia se pronuncie a favor de la adopción de proposiciones relativas a una cuestión del orden del día, tendrá que determinar si dichas proposiciones han de revestir la forma: a) de un convenio internacional, o b) de una recomendación, si la cuestión tratada, o uno de sus aspectos, no se prestare en ese momento para la adopción de un convenio ” [41] Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo adoptado por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra Rev. 2/1998.

[42] Sentencia T-979 de 2004. [43] El párrafo 79 del Manual de Procedimientos señala expresamente que el Comité de Libertad Sindical “ Examina las quejas de violación de la libertad sindical y somete sus conclusiones y recomendaciones al Consejo de Administración”.

[44] ARTÍCULO 9 . “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia . De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”.

Resaltado fuera de texto. [45] ARTÍCULO 53. “ El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo;

estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho;

primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

Resaltado fuera de texto. [46] ARTÍCULO 93: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él”.

[47] Sentencia T-261 de 2012. [48] Sentencia T-568 de 1999. En esta ocasión la Corte ordenó reintegrar a 209 trabajadores de las Empresas Varias de Medellín ESP que fueron despedidos luego de la calificación de ilegalidad de la huelga en la que participaron para manifestar su inconformidad con la convención colectiva que regía las relaciones entre

los empleados afiliados y la empresa. Los accionantes, ante la falta de acción de las autoridades nacionales, acudieron mediante una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT al considerar que dicha declaratoria de ilegalidad de la huelga se llevó a cabo vulnerando el debido proceso, pues no se contó con su participación en la misma. Este órgano recomendó al Estado colombiano adoptar las medidas necesarias para que el reintegro de los dirigentes sindicales atendiendo la obligación internacional de no interferir en las actividades sindicales en menoscabo de los trabajadores. La Corte le recordó al Gobierno el deber de cumplir los compromisos que adquirió en el plano internacional para que " los derechos de las personas consignados en los tratados no queden como meras buenas intenciones manifestadas externamente y desdichas en el país".

[49] Sentencia T-322 de 1998. Posición reiterada en la sentencia T-464 de 2010. [50] Para el efecto, debe entenderse por representantes aquellos reconocidos en el artículo 2° del Decreto 2813 de 2000 : "ARTÍCULO 2º. Las organizaciones sindicales de servidores públicos son titulares de la garantía del permiso sindical, del cual podrán gozar los integrantes de los comités ejecutivos, directivas y subdirectivas de confederaciones y federaciones, juntas directivas, subdirectivas y comités seccionales de los sindicatos, comisiones legales o estatutarias de reclamos, y los delegados para las asambleas sindicales y la negociación colectiva".

[51] Para el efecto, debe entenderse por representantes aquellos reconocidos en el artículo 2° del Decreto 2813 de 2000 : "ARTÍCULO 2º. Las organizaciones sindicales de servidores públicos son titulares de la garantía del permiso sindical, del cual podrán gozar los integrantes de los comités ejecutivos, directivas y subdirectivas de confederaciones y federaciones, juntas directivas, subdirectivas y comités seccionales de los sindicatos, comisiones legales o estatutarias de reclamos, y los delegados para las asambleas sindicales y la negociación colectiva".

[52] Sentencia T-988A de 2005.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 7 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.