

# Uso de las fuentes universales del derecho internacional del trabajo como guía para la interpretación del derecho interno: comentario a la sentencia de la Corte Constitucional C-695 de 2008<sup>1</sup>

Esta nota tiene por objeto presentar la Sentencia C-695 de 2008 en la cual la Corte Constitucional realiza una aplicación indirecta de las normas internacionales del trabajo al interpretar el artículo 372 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) de conformidad con el convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Corte declaró la exequibilidad condicionada de dicha norma: “en el entendido de que la inscripción del acta de constitución del sindicato ante el Ministerio de la Protección Social cumple exclusivamente funciones de publicidad, sin que ello autorice a dicho ministerio a realizar un control previo sobre el contenido de la misma”. Se analizan algunos ejemplos del derecho comparado sobre la aplicación del derecho internacional del trabajo con fines interpretativos en varios ordenamientos internos, se propone un problema práctico, derivado de la decisión de la Corte, en caso de ser necesario un control del acto de constitución por violación del orden constitucional o legal, y se plantea cuál es el único procedimiento existente desde el derecho laboral para corregir un eventual defecto de fondo.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se impugnaron los artículos 371, 372<sup>2</sup> y 391 del CST ya que, según los accionantes, tales disposiciones quebrantan lo establecido en el preámbulo, los artículos 53 y 93 de la Constitución Política y principalmente los artículos 2, 3 y 8 del

\* Estudiante de cuarto año de derecho y monitor del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

1. MP: JAIME ARAÚJO RENTERÍA (expedientes D-7088, D-7089 y D-7130).

2. Art. 372. *Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 584 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:* Ningún sindicato puede actuar como tal, ni ejercer las funciones que la ley y sus respectivos estatutos le señalen, ni ejercitar los derechos que le correspondan, mientras no se haya inscrito el acta de constitución ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y sólo durante la vigencia de esta inscripción.

En los municipios donde no exista Oficina del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, la inscripción se hará ante el alcalde, quien tendrá la responsabilidad de enviar la documentación a la oficina del ministerio del municipio más cercano, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. A partir de la inscripción se surten los efectos legales.

Convenio 87 (orr) sobre la libertad sindical, ratificado por Colombia<sup>3</sup> y que hace parte del bloque de constitucionalidad por decisión expresa de la Corte Constitucional<sup>4</sup>. El análisis de constitucionalidad se circunscribe al estudio de los cargos formulados contra el artículo 372 inciso 1.º del CST a partir del siguiente problema jurídico: determinar si “el art. 372, inciso 1 del Código Sustantivo del Trabajo subrogado por el art. 50 de la ley 50 de 1990 y modificado por el art. 6 de la ley 584 de 2000, al supeditar el ejercicio de las funciones y de los derechos de los sindicatos a la inscripción del acta de constitución en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, desconoce el derecho de asociación y la autonomía sindicales de los trabajadores e infringe el preámbulo y los art. 1,2,25,39,53 y 93 de la Constitución Política y los art. 2,3,8 del Convenio 87 de la orr”.

#### I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EXAMEN DE LOS CARGOS FORMULADOS

La Corte analiza el contenido de la libertad sindical<sup>5</sup> y concluye que el ejercicio de la autonomía de la voluntad tiene límites que se explican en un Estado social de derecho como el Colombiano, por la prevalencia del interés general y la sujeción de los gobernantes al ordenamiento jurídico preestablecido (arts. 1, 4 y 6 CP), límites tales como razones de orden público y las normas imperativas no derogables por los particulares. Luego de hacer un análisis del artículo 39 de la Carta Política a la luz del convenio 87 de

3. Ratificado por Colombia el 16 de Noviembre de 1976. Fuente: [www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifice.pl?C087].

4. La Corte ha señalado que el citado Convenio 87 de la orr forma parte del bloque de constitucionalidad entre otras, en las siguientes sentencias: T-568 de 1999; C-567 de 2000; T-418 de 1992; C-225 de 1995; T-568 de 1999; C-385 de 2000; C-797 de 2000; T-441 de 1992; SU-342 de 1995. Más recientemente, tenemos la sentencia T-1166 de 2004 “*La libertad de asociación sindical comprende tres enfoques: a) Libertad de organizar sindicatos, cuyo pluralismo sindical está consagrado en el art 2 del convenio 87 orr; b) libertad de Sindicalización o sindicación, ya que nadie puede ser obligado a afiliarse a un sindicato o a desafilarse del mismo; en palabras del art. 358 del c.s.t. “Los sindicatos son asociaciones de libre ingreso y de retiro de los trabajadores” y c) Autonomía sindical que es la facultad que tiene la organización sindical para crear su propio derecho interno, para organizarse, tal como lo dispone el art 3 del convenio 87 de la orr [...]”* (el énfasis es nuestro).

5. La Corte ha considerado que el derecho de asociación sindical es un derecho fundamental incluido expresamente en el capítulo 1 del título 2 de la Constitución, art. 39. Siendo esta una modalidad de la libertad de asociación de las personas para el desarrollo de sus diversas actividades lícitas, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, tienen la facultad de constituir sindicatos y afiliarse a los que ya están constituidos, en procura de la defensa de sus intereses comunes, de retirarse de los mismos, derecho que debe ser respetado y protegido por las autoridades públicas conforme al art. 2.º de la Constitución Política. En relación con los diferentes componentes de la libertad sindical, cabe resaltar que para la Corte dicha libertad implica “la facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin la injerencia, intervención o restricción del Estado [...]”.

la OIT y demás instrumentos internacionales<sup>6</sup> concluye que “la Constitución Política y los tratados internacionales en materia de trabajo ratificados por Colombia protegen el derecho de asociación y la autonomía sindicales de los trabajadores, pero la protección otorgada no es absoluta o ilimitada, pues dicha normatividad permite que la ley establezca restricciones con fundamento en los principios democráticos, la seguridad nacional y los derechos y libertades de los demás [...]”.

Así las cosas, conforme a lo dispuesto en el artículo 372 inciso 1.º del CST, ningún sindicato puede actuar como tal, ni ejercer las funciones que la ley y sus respectivos estatutos le señalen, ni ejercer los derechos que le correspondan, mientras no se haya inscrito el acta de constitución ante el Ministerio de la Protección Social y sólo durante la vigencia de esta inscripción. Los sindicatos existen en forma válida mediante declaración de voluntad colectiva o acto de constitución que produce efectos entre las partes desde el momento de su emisión, pero en relación con los terceros (entre ese grupo encontramos al Estado y la figura del empleador) dicha declaración de voluntad sólo les es oponible a partir de la publicación como efecto propio del principio de publicidad, interpretación realizada en armonía con los artículos 39 de la Carta Política y 2.º del Convenio 87 de la OIT.

Por lo anterior, para la Corte la expresión: “Su reconocimiento jurídico [el del sindicato] se producirá con la simple inscripción del acta de constitución”, contenida en el artículo 39 de la Constitución, debe interpretarse en armonía con el principio de publicidad. En esta sentencia se declara “Exequible en forma condicionada el art. 372, inciso 1 del CST en el entendido de que la inscripción del acta de constitución del sindicato ante el Ministerio de la Protección Social cumple exclusivamente funciones de publicidad, sin que ello autorice a dicho ministerio a realizar un control previo sobre el contenido de la misma”.

## II. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FALLO

Esta decisión de la Corte constituye un ejemplo claro de aplicación del derecho internacional del trabajo; en concreto, la utilización judicial de las normas adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo y de los principales tratados de las Naciones Unidas referentes a asuntos laborales como guía para la interpretación del derecho interno.

A simple vista se observa que en esta oportunidad la Corte no ha hecho una aplicación por vía directa del derecho internacional en el sentido de haber

6. Art. 20.1 y 23.4 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. 8 del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales; art. 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Protocolo de San Salvador.

subsano una laguna del derecho interno o descartado una disposición del derecho nacional menos favorable a los trabajadores o declarado la inexecutable de una ley o reglamento basándose en la violación de un convenio internacional ratificado, casos en los cuales normalmente se realiza la llamada aplicación por vía directa como se expone en la doctrina<sup>7</sup>.

La Corte, al declarar la exequibilidad condicionada del artículo 372 en el entendido de que la inscripción del acta de constitución cumple simplemente la función de publicidad frente a terceros para efectos de oponibilidad, interpretó dicho artículo a la luz de las disposiciones contenidas en el Convenio 87 de la OIT, considerando que una lectura restringida podría llevar a graves contradicciones si se aceptara que el registro del acta de constitución del sindicato obrara como requisito de existencia, indispensable para el ejercicio de sus derechos. Para la Corte es claro que sólo una interpretación acorde con lo establecido en los artículos 2, 3 y 8 del Convenio 87 de la OIT y demás instrumentos internacionales citados, tutela de manera directa el derecho de asociación sindical.

De esta manera la Corte hace uso interpretativo del derecho internacional de los derechos humanos para delimitar claramente el alcance del artículo 372 de conformidad con los compromisos adquiridos por el Estado, interpretación que apunta más a orientar el derecho nacional que a sustituirlo.

En otras ocasiones la utilización indirecta de las normas internacionales del trabajo sirve para aclarar una ambigüedad existente en el derecho interno. Citamos como ejemplo el caso resuelto por la Corte Suprema de Justicia de Chile en el cual se estudia si la protección del fuero sindical abarca a los trabajadores que son candidatos a representantes sindicales, aun antes de la constitución del sindicato.

La Corte chilena encontró dos normas que podrían ser contradictorias en el Código del Trabajo, ya que por un lado establecía que el fuero sindical se generaba a partir de la realización de la asamblea de constitución, y por el otro, que el fuero protegía a los candidatos antes de la elección. La Corte Suprema interpretó los dispositivos nacionales a la luz de los convenios 87, 98 y 135 de la OIT para concluir que el fuero sindical debe comprender el periodo inmediatamente anterior a la constitución del sindicato y agregó que “[...] el art. 3 del Convenio 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación se refiere a la autonomía de estas organizaciones, uno de cuyos aspectos es el de elegir libremente a sus representantes [...]”<sup>8</sup>.

7. *Revista Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, La Ley, julio de 2006.

8. Corte Suprema de Justicia de Chile. *Víctor Amestida Atuardo y otro contra Santa Isabel S. A.*, 19 de Octubre de 2000, expediente 10.695: “Obvio aparece que si con motivo de la constitución de un sindicato y de la elección de su directiva, se despide a los dirigentes por necesidad de la empresa, las que no se acreditan, nuestra legislación no se amoldaría a la perspectiva internacional” De esta manera la Corte suprema de Chile declaró el despido nulo por discriminación antisindical, interpretando el Código de Trabajo a al luz de los convenios 87, 98

En otras oportunidades la utilización de las fuentes internacionales del derecho del trabajo por parte de los tribunales nacionales contribuye de manera efectiva a mejorar la aplicación de los principios recogidos en dicha normatividad.

Otro ejemplo importante en lo que hace a la armonización del derecho interno con las orientaciones del derecho internacional del trabajo en materia de libertad sindical por parte del juez constitucional es el caso *Dunmore v. Ontario*<sup>9</sup> en el cual el Tribunal Supremo de Canadá extendió la aplicación de la libertad sindical a un mayor número de trabajadores agrícolas interpretando *The Canadian Charter of Rights and freedoms*, siguiendo las orientaciones del derecho internacional del trabajo (artículo 2.º del Convenio 87 de la OIT).

Puede concluirse de lo anterior que la aplicación o utilización judicial de las disposiciones del derecho internacional por parte del juez constitucional ha inducido cambios positivos en el derecho interno de los países, en la medida en que lo ha acercado al contenido de las normas internacionales del trabajo, aun cuando éstas no hayan sido ratificadas, en el caso de la aplicación interpretativa indirecta. Así las cosas, las fuentes del derecho internacional se utilizan de manera conjunta con el derecho interno.

Sin embargo, la decisión de la Corte plantea un problema práctico:

El procedimiento anterior<sup>10</sup> para la realización del registro sindical consistía en la presentación de solicitud escrita de inscripción en el registro sindical del Ministerio de la Protección Social, el cual, dentro de un término específico, decidía si admitía, negaba u objetaba dicha solicitud; en caso de no hacerlo en el plazo establecido legalmente el sindicato quedaba automáticamente inscrito.

Frente al hecho de la declaración de exequibilidad condicionada del artículo 372 del CST en el entendido de que la inscripción del acta de constitución del sindicato ante el Ministerio de la Protección Social no autoriza al Ministerio

y 135 de la OIT, indicando que el fuero sindical comprende también el periodo inmediatamente anterior a la constitución del sindicato.

9. *Dunmore v. Ontario (Attorney General)* [2001] 3 S.C.R. 1016, 2001 SCC 94. Constitutional law -- Charter of Rights -- Freedom of association -- Exclusion of agricultural workers from statutory labour relations regime -- Whether exclusion infringes freedom of association -- If so, whether infringement justifiable -- Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(d) -- Labour Relations and Employment Statute Law Amendment Act, 1995, S.O. 1995, c. 1, s. 80 -- Labour Relations Act, 1995, S.O. 1995, c. 1, Sched. A, s. 3(b).

10. Art. 365, 366 CST. El sindicato en los cinco (5) días siguientes a su constitución presentará solicitud escrita de inscripción (adjuntando: copia de las actas de fundación, elección de la junta directiva, aprobación de los estatutos, estatutos del sindicato autenticado por el secretario de la junta directiva, nomina de la junta directiva y documento de identidad, nomina de afiliados y documento de identidad) en el registro sindical al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que dentro de los 15 días siguientes admitirá, negará (si los estatutos contrarían la constitución, la ley o buenas costumbres, si se constituyó con un número inferior de miembros a los exigidos por la ley, si ya existe otro sindicato de empresa) o formulará objeciones (el Ministerio tiene 10 días para resolver la solicitud corregida); de no hacerlo, el sindicato queda automáticamente inscrito (art. 367 a 372 CST).

para realizar un control previo sobre su contenido, sino que se realiza por razones de publicidad, cabe plantear los siguientes interrogantes: ¿qué sucede en el caso hipotético en que se adjunten a la solicitud de inscripción respectiva, dentro de los requisitos de ley, estatutos que contrarían en su objeto la Constitución o la ley? ¿Qué procedimiento seguir? ¿Quién está legitimado para demandar? ¿Ante quién demandar?

En el estado actual de cosas, el Ministerio de la Protección Social no tiene otra posibilidad diferente de inscribir dicho sindicato a sabiendas de la posible vulneración constitucional, es decir, ya no tiene la posibilidad de realizar ningún tipo de control al acta de constitución como consecuencia del fallo de la Corte.

La salida jurídica a una hipótesis como la planteada sería el proceso de cancelación de registro sindical por parte del juez laboral, a petición del Ministerio o de quien tenga interés jurídico para iniciar este proceso. En la práctica, el Ministerio podría cruzarse de brazos ya que no existe obligación expresa en cabeza de esta entidad para adoptar una conducta activa en este sentido, y mientras no exista sentencia ejecutoriada por parte del juez laboral que ordene la cancelación del registro sindical, el Ministerio no estaría autorizado para realizarla, y en consecuencia, no sería posible corregir el error anotado antes en el ejemplo hipotético<sup>11</sup>. Sin embargo, estimamos que en el ordenamiento jurídico colombiano existen otras vías de solución a este tipo de problemas, para mencionar una: la acción de tutela. Queda, entonces, un procedimiento tan importante como el que existía anteriormente ahora confiado al humor del Ministerio de la Protección Social. Aspecto que nos hace pensar en la necesidad de que las autoridades competentes planteen soluciones a tales interrogantes y a los inconvenientes que se podrían presentar en el curso del corto plazo, en aras de una justicia ágil, eficaz y sobre todo que responda de una manera integral a la problemática laboral.

11. Tal es el procedimiento por seguir en caso de que el Ministerio o el empleador tengan objeciones a las reformas de los estatutos sindicales y demás cambios en las juntas directivas de los sindicatos, “demandar la elección o la modificación, ante el juez laboral”, como lo ha establecido la Procuraduría General de la Nación, despacho del Procurador Delegado para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social en las conclusiones del instructivo n.º 37 de noviembre de 2008.