

Bogotá, D.C.,

08SE2024120300000007778

05/03/2024

Señora:

ASUNTO: Respuesta Radicado N. 02EE202341060000096810- Controversias al Interior de una Organización Sindical -Competencia Ministerio de Trabajo

Respetada Señora:

En respuesta a su solicitud mediante la cual solicita concepto jurídico y plantea las siguientes preguntas

“Solicito saber, cuando una junta directiva viola los estatutos de un SINDICATO que tiene aprobación del ministerio del trabajo que cuales son los pasos a seguir para la denuncia y que institución me debo dirigir? .

Denuncia, por parte del SINDICATO SINEPSED, que tiene aprobación del ministerio del trabajo par funcionar, realizó la asamblea virtual , y no fui notificada ni a mi correo oficial ni a mi celular del LINK de la asamblea virtual , pero si tenía el permiso por parte de la oficina de personal de la empresa para asistir, pero se me violó el derecho , por favor me indican que debo hacer al respecto , ya que se me esta discriminado y violando mis derechos y si me descuenta mensual mente de nómina la cuota SINDICAL?

Esta Oficina se permite de manera atenta, atender sus interrogantes, mediante las siguientes consideraciones generales:

Alcance de los conceptos emitidos por esta Oficina Asesora Jurídica:

Antes de dar trámite a su consulta es de aclararle que esta Oficina Asesora Jurídica solo está habilitada para emitir conceptos generales y abstractos en relación con las normas y materias que son competencia de este Ministerio, de conformidad con el Artículo 8° del Decreto 4108 de 2011 y por ende no le es posible realizar declaraciones de carácter particular y concreto. De igual manera, el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo subrogado por el art. 41 del D.L. 2351 de 1965, modificado por el art. 20 de la ley 584 de 2000, dispone que los funcionarios de este Ministerio **no quedan facultados para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces.**

Así mismo es importante dejar claro al consultante, que el derecho de petición de rango constitucional supone para el Estado la obligación de responder las peticiones que se formulen, pero no obliga a hacerlo en el sentido que quiera el interesado, por lo que el derecho de petición no supone que la Administración deba acceder a pedido, tal y como lo ha mencionado reiteradamente la Corte Constitucional en extensa jurisprudencia la respuesta a las consultas están al margen de que la respuesta sea favorable o no al consultante, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido. (Sentencia T-139/17).

Hecha la precisión anterior, las funciones de esta Oficina es la de absolver de modo general las consultas escritas que se formulen sobre la interpretación y aplicación de las normas de la legislación colombiana sin que le sea posible pronunciarse de **manera particular y concreta** por disposición legal, por tal razón se procede a resolver los interrogantes de **manera conjunta** mediante las siguientes consideraciones:

Frente al caso en concreto:

En primer lugar, debe indicarse que esta oficina en cumplimiento al deber legal de tramitar, entre otros, derechos de petición de consulta tanto de usuarios externos como internos, realiza interpretaciones impersonales y abstractas de las normas laborales de carácter individual, colectivo y de seguridad social, sin tener la competencia para dirimir controversias o declarar derechos.

Con respecto a sus inquietudes cabe manifestar que la Constitución Política, garantiza el derecho de asociación sindical, lo que entre otras cosas connota la libertad de disponer si se desea o no pertenecer a una organización sindical, si desea afiliarse a uno o varios sindicatos, razón por la cual cualquier persona puede si lo desea, pertenecer a un sindicato, con la sola obligación de cumplir los estatutos de la organización, indistintamente de la clase de sindicato del que se trate, quienes como cualquier persona tiene derecho de asociación sindical fundamental constitucional.

En efecto, la Constitución preconiza el derecho de asociación sindical, como fundamental, en sus normas que, entre otras, a la letra dicen:

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

“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 proceden 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.”

Los Convenios Internacionales de la **OIT N°87** que hace referencia a *la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación* y el **No. 98 OIT** sobre *el derecho de sindicación y de negociación colectiva*, hacen parte del bloque de constitucionalidad por mandato expreso de la Corte Constitucional, por lo tanto, son derechos protegidos a nivel supranacional.

El Convenio 87 de la OIT sobre derecho de asociación ratificado por Colombia, relativo a la libertad sindical, consagra entre sus principios el derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a las mismas, sin autorización previa; el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su

administración y sus actividades, el de formular su programa de acción, sin injerencia de las autoridades públicas y el derecho a la negociación colectiva libre y voluntaria.

El **Convenio 98** ratificado y el **Convenio 154**, junto con su recomendación 163 de 1981, sobre el fomento de la negociación colectiva, establecen como principio general que ninguna persona debe ser objeto de discriminación en el empleo a causa de su actividad o de su afiliación sindical legítimas, siendo esta protección particularmente necesaria para los dirigentes sindicales. Estipula que la protección contra los actos de discriminación antisindical debe ser efectiva, debiendo la legislación contener disposiciones que protejan de manera suficiente y consagrar la existencia de procedimientos capaces de garantizar que las quejas sean examinadas con prontitud, imparcialidad, economía y eficacia¹.

El Código Sustantivo del Trabajo CST., en la segunda parte, relativa al *Derecho Colectivo del Trabajo* en su Título 1, concerniente a los *Sindicatos*, en su capítulo 1, referente a las *Disposiciones Generales*, preceptúa lo concerniente al derecho de Asociación Sindical, en su artículo 353, norma que a la letra dice:

“Artículo 353. DERECHOS DE ASOCIACION. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 584 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:>

1. De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política los empleadores y los trabajadores tienen el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos; estos poseen el derecho de unirse o federarse entre sí.

*2. Las **asociaciones profesionales o sindicatos deben ajustarse en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes, a las normas de este título y están sometidos a la inspección y vigilancia del Gobierno, en cuanto concierne al orden público.***

Los trabajadores y empleadores, sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a éstas con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.”

La Corte Constitucional, como máxima autoridad en la interpretación normativa, al respecto del derecho de asociación sindical, manifestó en una de sus Sentencias:

“DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Fundamental/DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Definición

El derecho de asociación sindical en Colombia es un derecho fundamental, el cual constituye una modalidad del derecho de libre asociación, como quiera que aquel consiste en la libre voluntad o disposición de los trabajadores para constituir formalmente organizaciones permanentes que los identifique y los una en defensa de los intereses comunes de profesión u oficio, sin autorización previa de carácter administrativo o la injerencia o intervención del Estado o de los empleadores, conforme lo consagran los artículos 39 y 55 de la Constitución Política.

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Subjetividad

¹ Aplicación De Los Convenios De La OIT En Materia De Derecho De Asociación Sindical Y Negociación Colectiva En Las Decisiones De Los Jueces Laborales En Colombia. Francisco Rafael Ostau De Lafont De Leon, Leidy Angela Niño Chavarro.2010

El derecho de asociación es un derecho subjetivo que comporta una función estructural, que desempeña en el seno de la sociedad, en cuanto constituye una forma de realización y de reafirmación de un Estado Social y Democrático de Derecho, mas aún cuando este derecho permite la integración de individuos a la pluralidad de grupos; no constituye un fin en sí mismo o un simple derecho de un particular, sino un fenómeno social fundamental en una sociedad democrática, y es más, debe ser reconocido y protegido por todas las ramas y órganos del Poder Público.”²

Por tanto, cualquier trabajador o funcionario, puede decidir asociarse o no a una o varias de las organizaciones sindicales, no estando proscrita ni la afiliación a varios sindicatos, ni la existencia de varios sindicatos al interior de una empresa pública empleadora, establecimiento público, institución pública, o entidad empleadora, tal como lo establece el artículo 358 del CST., norma que a la letra dice:

“Artículo 358. LIBERTAD DE AFILIACION. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 584 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:>

***Los sindicatos son organizaciones de libre ingreso y retiro de los trabajadores.** En los estatutos se reglamentará la coparticipación en instituciones de beneficio mutuo que hubiere establecido el sindicato con aportes de sus miembros” (resaltado fuera de texto)*

Ahora bien, la organización sindical, la cual en su autonomía fruto del derecho de asociación sindical constitucional, se rige por sus estatutos los cuales deben erigirse acordes a la Constitución y la Ley, por lo tanto, debe contemplar en las disposiciones entre otras, **las obligaciones y derechos de los asociados** y el número, denominación, período y funciones de los miembros de la junta directiva, modo de integrar o elegir sus miembros y las causales y procedimientos de remoción de la directiva sindical, en atención a lo normado por el artículo 362 del CST., norma que en su parte pertinente a la letra dice:

“Artículo 362. ESTATUTOS. Toda organización sindical tiene el derecho de realizar libremente sus estatutos y reglamentos administrativos. Dichos estatutos contendrán, por lo menos, lo siguiente:

- 1. La denominación del sindicato y su domicilio.*
- 2. Su objeto.*
- 3. <Numeral modificado por el artículo 3 de la Ley 584 de 2000.> Condiciones de admisión.*
- 4. Obligaciones y derechos de los asociados.***
- 5. Número, denominación, período y funciones de los miembros de la directiva central y de las seccionales en su caso; modo de integrarlas o elegir las, reglamento de sus reuniones y causales y procedimientos de remoción.*
- 6. Organización de las comisiones reglamentarias y accidentales.*
- 7. Cuantía y periodicidad de las cuotas ordinarias y su forma de pago.*
- 8. Procedimiento para decretar y cobrar cuotas extraordinarias.*
- 9. Sanciones disciplinarias y motivos y procedimiento de expulsión, con audiencia, en todo caso, de los inculcados.***
- 10. Épocas de celebración de asambleas generales ordinarias y de asambleas de delegatarios, en su caso; reglamento de las sesiones, quórum, debates y votaciones.***
- 11. Reglas para la administración de los bienes y fondos sindicales, para la expedición y ejecución de los presupuestos y presentación de balances y expedición de finiquitos.*
- 12. Normas para la liquidación del sindicato.” (resaltado fuera de texto)*

² Corte Constitucional Sentencia C-1491/00, Referencia: expediente D-3012Magistrado ponente Doctor Fabio Morón Díaz

Por consiguiente, las organizaciones sindicales gozan de autonomía sindical, lo que significa que en el ejercicio de su fuero interno, pueden establecer las condiciones de funcionamiento que estimen pertinentes, por lo que se entendería que cualquier controversia que se llegare a suscitar, se resolverá de conformidad con lo acordado en sus estatutos y en caso de vacío frente al procedimiento que no esté establecido en los mismos, será la asamblea general, como máximo órgano rector y en atención al derecho de autodeterminación y autorregulación de que gozan, quien decida cómo debe adelantarse o resolverse la situación que se presente, tal como en el caso que es objeto de su consulta, este asunto debe estar regulado en los estatutos de la organización sindical, en caso que no se pueda solucionar la situación o haya un vacío en los estatutos sobre el procedimiento, es la asamblea general la competente para dar una salida a la controversia al interior de la organización sindical, o en su defecto la situación puede ser conocida por un Juez en caso que exista cuestionamiento por la decisión que llegue a tomar la asamblea, como máximo órgano de decisión legitimado para resolver las controversias que se presenten en caso de vacío en sus estatutos.

Ahora bien, con respecto a la competencia del Ministerio del Trabajo, para la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de normas laborales, sean de derecho individual o colectivo, cabe manifestar que en la actualidad las Resoluciones Nos. 3455 de 2021 *Por la cual se asignan competencias a las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales e Inspecciones de Trabajo*, la cual fue subrogada en lo concerniente a las funciones en materia de Atención al Ciudadano y Trámites por medio de la Resolución No. 1043 de 2022, establece con respecto a la competencia de los Inspectores de Trabajo de las Direcciones Territoriales, pertenecientes al Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control, en lo concerniente a los sindicatos, al preceptuar:

*“Artículo Segundo: **Creación de Grupos Internos de Trabajo***

(...)

*PARAGRAFO TERCERO. **El Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control tendrá las siguientes funciones :***

(...)

***8. Ejercer inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de las normas laborales en lo individual y colectivo, de seguridad social en pensiones y empleo, e imponer las sanciones previstas en las disposiciones legales vigentes...**” (resaltado fuera de texto)*

Por lo tanto, el Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la respectiva Dirección Territorial, tiene competencia para ejercer la prevención, inspección, vigilancia y control de las normas laborales en materia individual o de derecho colectivo, entre las cuales están la vulneración al ejercicio del **derecho de asociación sindical**.

El Código Sustantivo del Trabajo CST., en su artículo 485 establece:

*“Artículo 485. **AUTORIDADES QUE LOS EJERCITAN.** La vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de éste Código y demás disposiciones sociales se ejercerán por el Ministerio del Trabajo en la forma como el Gobierno, o el mismo Ministerio, lo determinen.”*

Los funcionarios deben tener presente, que cumplen funciones de policía laboral y que tienen límites en la competencia, como son la imposibilidad de inmiscuirse en competencias de la órbita del Juez, quien como autoridad judicial, tiene competencia exclusiva y excluyente para declarar derechos individuales y dirimir controversias, cuando de interpretación de normas en forma divergente, generen controversias entre las partes, cuestión de resorte del Juez, vedada a los funcionarios de esta Cartera Ministerial, en atención a lo normado por el artículo 486, norma que en su parte pertinente a la letra dice:

“Artículo 486. **ATRIBUCIONES Y SANCIONES.** <Artículo subrogado por el artículo 41 del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:>

(...)

2. <Numeral modificado por el artículo 7 de la Ley 1610 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:>

Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de uno (1) a cinco mil (5.000) veces el salario mínimo mensual vigente según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas en la normatividad vigente. Esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

La imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas propias de su función como autoridades de policía laboral por parte de los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no implican en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o definición de controversias.” (resaltado fuera de texto)

La Corte Constitucional, como máxima autoridad en la interpretación normativa, establece lo relativo a las funciones de inspección, vigilancia y control al afirmar que conllevan el poder de adoptar correctivos o incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control, cuando manifiesta:

“FUNCIONES DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL-Características/INSPECCION Y VIGILANCIA-Podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio/CONTROL-Conlleva el poder de adoptar correctivos o incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control.

(...)

21. Como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte, no existe una definición unívoca y de orden legal de las actividades de inspección, vigilancia y control. Si bien la propia Constitución, en artículos como el 189, emplea estos términos, ni el constituyente ni el legislador han adoptado una definición única aplicable a todas las áreas del Derecho^[91]. En la misma sentencia C-570 de 2012, este Tribunal concluyó que las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada; y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, **que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones. Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un**

servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control.

22. Adicionalmente, es claro que **dichas funciones deben ser ejercidas con estricto apego a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución el cual establece que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.”** La Corte Constitucional ha definido el debido proceso administrativo como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, “materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa”^[92]. **Por lo tanto, las actividades de inspección, vigilancia y control están sujetas a la observancia de las normas de procedimiento especial que regulen su alcance, y en ausencia de norma especial se deberá dar aplicación al procedimiento general del CPACA en lo que resulte pertinente.**

(...)

26. Al precisar el alcance del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, la sentencia C-610 de 2012 indicó que dicha disposición “se inserta en la “Parte Primera” del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que contiene el catálogo de normas que se aplican al procedimiento administrativo, es decir a las actuaciones desarrolladas por todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas (art. 2°)”. Destacó además que “forma parte así mismo del título III, capítulo I (Arts. 34 a 45) que compila las reglas generales sobre el procedimiento administrativo común y general”. Igualmente, en tercer lugar, refirió que dicha disposición “contiene las reglas que regulan la aducción, solicitud y práctica de pruebas de oficio o a petición del interesado, durante la actuación administrativa, a saber: (i) la no exigencia de requisitos especiales; (ii) la improcedencia de recursos contra el acto que decida la solicitud de pruebas; (iii) la preservación de la oportunidad, para que antes de que se dicte una decisión de fondo, el interesado controvierta las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación; (iv) la subvención de las pruebas por parte de quien o quienes las soliciten; (v) la admisibilidad de todos los medios de prueba establecidos en el Código de Procedimiento Civil.”² (resaltado fuera de texto)

El Ministerio del Trabajo cumple entre otras, funciones como la de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de normas laborales y de seguridad social, pero carece de competencia para declarar derechos individuales y dirimir controversias laborales, propias de los Jueces, autoridades con competencia exclusiva y excluyente para ello, vedada a los funcionarios de esta Cartera Ministerial.

Para más información, se invita a consultar nuestra página web, en donde entre otros aspectos de interés, se encuentra tanto la normatividad laboral como los conceptos institucionales, los cuales servirán de guía para solventar sus dudas en esta materia.

La presente consulta se expide en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.

Cordialmente,

(FIRMADO EN EL ORIGINAL)

MARISOL PORRAS MENDEZ

Coordinadora

Grupo de Atención de Consultas en Materia Laboral

Oficina Asesora Jurídica

Elaboró:

Maria F.Gutiérrez
Cargo: Profesional
Grupo de Atención de Consultas en Materia
Laboral
Oficina Asesora Jurídica

Revisó:

Marisol Porras Méndez
Inspectora de Trabajo
Grupo de Atención de Consultas en
Materia Laboral
Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:

Marisol Porras Méndez.
Coordinadora
Grupo de Atención de Consultas en
Materia Laboral
Oficina Asesora Jurídica