

122

0543

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Bogotá, D.C., once (11) de noviembre de dos mil diez
(2010)

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01.
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Actor: RICAURTE GARCÍA.

El señor RICAURTE GARCÍA, obrando en calidad de Representante Legal del Sindicato Nacional de Servidores Públicos de la Seguridad Social Entidades Adscritas y Vinculadas- SINALSEGURIDAD", a través de apoderado, y en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., que la Sala interpretó como acción de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de las siguientes Resoluciones expedidas por el Ministerio de Trabajo y

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor: RICAURTE GARCÍA.

Seguridad Social: 2563 de 19 de noviembre de 2002, "por la cual se resuelve una petición", 00055 de 22 de enero de 2003, "por la cual se resuelve un recurso de reposición" y 00095 de 28 de enero de 2003, "por la cual se resuelve un recurso de apelación".

En consecuencia, y en virtud del restablecimiento del derecho, solicita se ordene el registro del Acta de Constitución del Sindicato SINALSEGURIDAD.

I-. FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO

I.1.- En apoyo de sus pretensiones la parte actora adujo, en esencia, que el Acta de Constitución y Fundación de SINALSEGURIDAD se radicó con el N° 22071 del 25 de octubre de 2002, y sin que se tuviera la oportunidad de corregir algún error que hubiese dentro de los documentos aportados para la inscripción, ésta se negó de plano desconociendo el derecho a la defensa y al debido proceso.

I.2.- Indica que se quebrantaron los artículos 13, 29, 38 y 39 de la Constitución Política; y 353 y 356 del Código Sustantivo del Trabajo.

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor: RICAURTE GARCÍA.

I.3. Como concepto de la violación de las normas citadas, explica que en los actos administrativos demandados se vulneró el derecho a la igualdad, teniendo en cuenta que el antiguo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social aprobó la personería jurídica de "los Sindicato (sic) de Todos los Ministerios en el año 2000, con el nombre de SINDICATO DE SERVIDORES PÚBLICOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA "SINDIPÚBLICA", y así mismo y según certificación, el del SINDICATO DE INDUSTRIA DE LOS TRABAJADORES EMPLEADOS, FUNCIONARIOS Y SERVIDORES DE LA SALUD Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL Y DE CUNDINAMARCA "SINTRADSALUD".

Precisó que el inspector de trabajo negó la inscripción de SINALSEGURIDAD, argumentando que involucra múltiples actividades, lo que no está acorde con la clasificación de los sindicatos de industria o rama de actividad económica hecha por el Código Sustantivo del Trabajo.

Manifestó que si el argumento con que se negó la inscripción fuese válido no se hubiesen podido fusionar los Ministerios de Salud y de Trabajo y Seguridad Social por ser múltiples y diferentes las actividades de los dos.

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor:
RICAURTE GARCÍA.

Mencionó que se quiere señalar que comoquiera que el sindicato en cuestión no nació a la vida jurídica, tampoco existe fuero, concepto que no armoniza con el artículo 118 del Código Procesal del Trabajo.

II-. TRAMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

II.1-. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

II.1.1.- El MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, por medio de apoderado, contestó la demanda, aduciendo, en síntesis lo siguiente:

Del contenido de los actos administrativos demandados se desprende que a la organización SINALSEGURIDAD se le negó la inscripción en el registro sindical en razón de lo dispuesto en el artículo 366 del Código Sustantivo de Trabajo, dado que en el acta de constitución se presenta una inconsistencia frente a los estatutos, en razón de

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor:
RICAURTE GARCÍA.

que: (i) en el acta de 19 de octubre de 2002 aparece como objeto de la reunión constituir una organización sindical de primer grado y de rama de actividad económica del Estado, conformada por empleados de orden nacional y territorial, departamental, distrital y municipal al servicio del Estado, que se denominará SINDICATO NACIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ENTIDADES ADSCRITAS Y VINCULADAS SINALSEGURIDAD y (ii) en el primer artículo de los estatutos manifiestan que es una organización del sector de la economía rama ejecutiva del poder público, establecimientos públicos, entidades adscritas y vinculadas de la administración central.

Lo anterior significa que la organización sindical SINALSEGURIDAD involucra múltiples actividades vinculando servidores públicos con funciones propias de atención de responsabilidades públicas y actividades de inspección y vigilancia, lo cual no está acorde con la clasificación de los sindicatos de industria o rama de actividad económica según lo dispuesto en el artículo 356 del Código Sustantivo de Trabajo.

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor: RICAURTE GARCÍA.

La inconsistencia citada vulneraba la ley por lo cual fue negada la inscripción al tenor de lo previsto en el artículo 366 del Código Sustantivo de Trabajo.

En cuanto al hecho de no existir auto de observaciones señaló que la ley no exige que se hagan observaciones en todos los casos en que se presenten solicitudes de inscripción de organizaciones sindicales. Precisó al respecto que el artículo 366 del Código Sustantivo de Trabajo prevé la opción de hacer objeciones cuando la documentación de que trata el artículo 365 del Código Sustantivo de Trabajo no reúna los requisitos exigidos por la ley, situación que no se presenta en el caso.

Respecto de la violación del derecho a la igualdad manifestó que el actor no enunció los motivos en los que funda su afirmación.

Planteó como excepciones, además de la innominada o genérica las siguientes:

- 1. Inepta demanda, pues el actor no demandó a la Nación sino al Gobierno Nacional, debiéndose precisar que el Ministro de la Protección Social obra en nombre de la

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor:
RICAURTE GARCÍA.

Nación que es una persona de derecho público que cuenta con personería jurídica.

2. Indebida representación porque el poder otorgado por el demandante no señala la facultad para actuar contra la Nación Ministerio de Trabajo hoy de la Protección Social, lo que significa que el abogado al demandar al Gobierno nacional obró sin mandato para ello.

3. Falta de agotamiento de la vía gubernativa, en tanto la demanda fue presentada el 5 de marzo de 2003, fecha para la cual aún no se encontraba en firme el acto administrativo demandado.

III-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público manifestó en síntesis que:

Los actos de inscripción o depósito en el registro sindical que lleva el Ministerio de la Protección Social, cumplen funciones de publicidad.

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor:
RICAURTE GARCÍA.

El acto de inscripción de una nueva organización sindical solo puede ser negado por las dos (2) causales previstas en el numeral 4 del artículo 366 del CST, para lo cual se debe dar aplicación al punto de objeciones a fin de dar oportunidad de una corrección o rectificación.

IV-. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

La Sala se pronunciará previamente sobre las excepciones interpuestas por la parte demandada.

1. La Sala no encuentra procedente la excepción de inepta demanda, que la parte demandada funda en que el actor no demandó a la Nación sino al Gobierno Nacional, pues pese a ese error, sí se mencionó que se demandaba al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

2. Tampoco encuentra de recibo la excepción de indebida representación, porque si bien el poder otorgado al demandante no señala la facultad para demandar a la Nación Ministerio de Trabajo hoy de la Protección Social, al otorgar poder para pedir la nulidad de las resoluciones 2563 de 19 de noviembre de 2002, "por la cual se resuelve una petición", 00055 de 22 de enero de

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor: RICAURTE GARCÍA.

2003, "por la cual se resuelve un recurso de reposición" y 00095 de 28 de enero de 2003, "por la cual se resuelve un recurso de apelación", autorizó que se demandara a la entidad que las profirió.

3. No se presenta la falta de agotamiento de la vía gubernativa, planteada por la parte demandada, en tanto la demanda fue presentada el 5 de marzo de 2003 y el 26 de febrero de ese año quedó ejecutoriada la Resolución 0095 del 28 de enero de la misma anualidad por la cual se resolvió el recurso de apelación contra la Resolución N° 2563 de 19 de noviembre de 2002 (folio 151 del anexo 1).

4. En cuanto a la invocación que se hace de la excepción "innominada", no encuentra la Sala que del expediente aparezca una situación que pueda dar lugar a la declaratoria oficiosa de excepción alguna.

Resuelto lo anterior procede la Sala a analizar el fondo del asunto.

La Resolución N° 2563 de 19 de noviembre de 2002, en su parte resolutive dispuso (folio 6):

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor: RICAURTE GARCÍA.

"ARTÍCULO PRIMERO:- NEGAR la inscripción de la solicitud de inscripción del acta de constitución de la organización sindical denominada "SINDICATO NACIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ENTIDADES ADSCRITAS Y VINCULADAS" de primer grado y del sector de la economía rama ejecutiva del poder público, constituida mediante Asamblea General realizada el día 19 de octubre del 2002, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO:- Contra la presente providencia proceden los recursos de REPOSICIÓN y SUBSIDIARIO el de APELACIÓN ANTE ESTE Despacho y el Coordinador del Grupo de Trabajo respectivamente debidamente fundamentadas dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la NOTIFICACIÓN PERSONAL o a la desfijación del edicto, acorde con las normas del Decreto 01 de 1984.

Según se lee en la parte motiva del acto acusado, este se expidió por cuanto hay una notoria inconsistencia entre el acta de constitución y el ordenamiento estatutario, toda vez que, mientras en el acta del 19 de octubre de 2002, aparece que el objeto de la reunión era constituir una organización sindical de primer grado y de rama de actividad económica del Estado, conformada por empleados de orden nacional territorial, departamental distrital y municipal al servicio del Estado, que se denominaría SINDICATO NACIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ENTIDADES ADSCRITAS Y VINCULADAS "SINALSEGURIDAD", en el artículo primero de los estatutos manifestaron que se trataba de una organización del sector de la economía rama ejecutiva del poder público, y

132

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor:
RICAURTE GARCÍA.

que estaría conformada por servidores públicos de la rama ejecutiva del poder público, establecimientos públicos, entidades adscritas y vinculadas de la organización central.

Adicionalmente, la decisión adoptada por la Administración se basa en que la organización sindical "SINALSEGURIDAD" involucra múltiples actividades como son las que se desarrollan en cada uno de los Ministerios y de sus entidades adscritas y vinculadas, contrariando con ello la clasificación de sindicatos de industria o rama de actividad económica que, de conformidad con el literal b) del artículo 356 del Código Sustantivo de Trabajo, están conformados por "individuos que prestan sus servicios en varias empresas de la misma industria o rama de actividad económica..."

Las Resoluciones 00055 de 22 de enero de 2003, "por la cual se resuelve un recurso de reposición" y 00095 de 28 de enero de 2003, "por la cual se resuelve un recurso de apelación", confirmaron la posición inicial de la Administración en el sentido de negar la inscripción de "SINALSEGURIDAD".

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor:
RICAURTE GARCÍA.

Como se anotó antes, el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo previó claramente que los sindicatos de industria o por rama de actividad económica, están conformados por individuos que prestan sus servicios en varias empresas de la misma industria o rama de actividad económica.

En razón a lo anterior, es necesario estudiar si el SINDICATO NACIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ENTIDADES ADSCRITAS Y VINCULADAS "SINALSEGURIDAD" puede incluirse o no dentro de esa categoría.

La Sala observa que, como lo señaló el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de la Protección Social, el artículo primero de los estatutos pese a delimitar en el nombre la rama de actividad económica de la organización sindical, la amplía, de una parte, al señalar en la misma norma que estará conformada "por servidores públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público, Establecimientos Públicos, Entidades Adscritas y Vinculadas de la Administración Central Nacional" y, de otra parte, al precisar que el objeto del sindicato será el de "representar a los servidores públicos de la rama

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor: RICAURTE GARCÍA.

ejecutiva del poder público, de los establecimientos públicos y de las entidades adscritas y vinculadas".

Mediante esa ampliación, la órbita de acción del sindicato se extiende a los servidores públicos de la rama ejecutiva, la cual comprende organismos que se ocupan de actividades diferentes, verbigracia el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros. Lo mismo ocurre con las entidades adscritas y vinculadas de la administración central.

En consecuencia y dado que se infiere del artículo 356 del C.S.T., que los miembros del sindicato, deben trabajar en empresas que se desempeñen en la misma industria o rama de actividad económica, no es dable conformar una organización sindical, con trabajadores que laboren en empresas u organismos que no tengan afinidad de actividades y de sector¹.

¹ Ver al respecto Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección "B" Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil siete (2007). Consejero ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado. Radicación número 11001-03-25-000-2003-00356-01(3846-03)

135

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor:
RICAURTE GARCÍA.

Por otra parte, el numeral 4 del artículo 366 del Código Sustantivo del Trabajo señala:

"(...)

4o) Son causales para negar la inscripción en el registro sindical únicamente las siguientes:

a) Cuando los estatutos de la organización sindical sean contrarios a la Constitución Nacional, la ley;

b) Cuando la organización sindical se constituya con un número de miembros inferior al exigido por la ley";

Al incluir en un sindicato de industria trabajadores que no prestan sus servicios en varias empresas de la misma industria o rama de actividad económica, se desconocieron las previsiones del literal b) del artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo, por lo cual se presentaba la causal para negar la inscripción en el registro sindical consagrada en el literal a) del numeral 4 del artículo 366 de la normatividad citada.

Hechas las precisiones anteriores, la Sala encuentra ajustada a la ley la actuación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de la Protección Social al negar la inscripción de "SINALSEGURIDAD" por no cumplirse el requisito legal según el cual quienes conformen el sindicato deben pertenecer a la misma industria o rama de actividad económica.

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor:
RICAURTE GARCÍA.

En cuanto a la necesidad de que se hubiesen hecho observaciones antes de negar la inscripción del sindicato, la Sala observa que el numeral 2 del artículo 366 del Código Sustantivo del Trabajo señala que "2o) En caso de que la solicitud no reúna los requisitos de que trata el artículo anterior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social formulará por escrito a los interesados las objeciones a que haya lugar, para que se efectúen las correcciones necesarias".

A su vez los requisitos de que trata el artículo anterior, esto es, los consagrados en el artículo 365 del Código Sustantivo del Trabajo, se refieren a la presentación de solicitud escrita de inscripción en el registro sindical, acompañándola de: a) Copia del acta de fundación, suscrita por los asistentes con indicación de su documento de identidad; b) Copia del acta de elección de la junta directiva, con los mismos requisitos del ordinal anterior; c) Copia del acta de la asamblea en que fueron aprobados los estatutos; d) Un (1) ejemplar de los estatutos del sindicato, autenticados por el secretario de la junta directiva; e) Modificado por la Ley 584 de 2000, artículo 4°. Nómina de la junta directiva y

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor:
RICAURTE GARCÍA.

documento de identidad; f) Modificado por la Ley 584 de 2000, artículo 4°. Nómina completa del personal de afiliados con su correspondiente documento de identidad.

De las normas citadas se desprende que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de la Protección Social, solo estaba obligado a plantear observaciones en el caso de no cumplirse los requisitos del artículo 365 del Código Sustantivo del Trabajo, cosa que no ocurrió en el presente caso.

En lo que atañe a la violación del debido proceso, conforme lo ha precisado la Sala en otras oportunidades, con apoyo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional², tal derecho "no es abstracto, sino que necesariamente ha de concretarse en una normatividad específica que lo consagre y frente a la cual se puedan establecer las diferentes etapas y términos que gobiernan determinada actuación, frente a la que se le endilga la omisión constitutiva del vicio alegado"³.

² Sentencia C-217 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Bogotá, D.C., catorce (14) de febrero de dos mil dos (2002). Consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Radicación número 6917

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor: RICAURTE GARCÍA.

Adicionalmente, como lo ha señalado la Sala "siendo la justicia contenciosa administrativa de carácter rogado, se impone, como lo ordena el artículo 137 numeral 4 del C.C.A., que el demandante no sólo señale la norma que estima infringida con el acto impugnado, sino que explique el alcance y el sentido de la infracción, es decir, el concepto de la violación, así sea en forma breve"⁴ por cuanto en el proceso contencioso administrativo no se da un control general de legalidad y el juzgador debe analizar sólo las normas que el actor exponga como vulneradas y las razones de la violación que éste alegue⁵.

En este caso, la demanda no alude a la norma específica que consagra el debido proceso que se estima vulnerado, lo que le impide a la Sala hacer un examen sobre tales infracciones.

En cuanto al derecho a la igualdad presuntamente desconocido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al expedir los actos acusados, tal como se señaló

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Bogotá, D.C., dos (2) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996). Consejero ponente: Libardo Rodríguez Rodríguez. Radicación número 3344. Ver además Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Bogotá, D.C., primero (1°) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999). Consejero ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola. Radicación número 5152

⁵ Sentencia de 26 de marzo de 1982, Consejero Ponente: Enrique Low Murtra, Radicación No. 7028

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor: RICAURTE GARCÍA.

al negar la solicitud de suspensión provisional, se reitera que para que pueda reclamarse un mismo tratamiento se debe estar en presencia de idénticas o similares situaciones de hecho y de derecho, que en este caso no puede apreciar la Sala, pues en el expediente no existe prueba que demuestre cuáles fueron los parámetros que tuvo en cuenta la entidad demandada para conceder personerías jurídicas a las asociaciones a que se alude en la demanda.

Como quiera que los cargos endilgados, como causales de nulidad de las resoluciones demandadas no se demostraron y no se logró desvirtuar la presunción de legalidad, se denegarán las pretensiones de la demanda.

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

REF: Expediente núm. 110010325000200300071 01. Actor:
RICAURTE GARCÍA.

F A L L A:

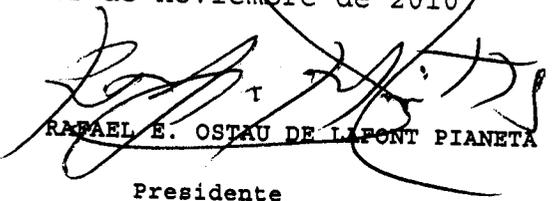
PRIMERO.- DECLÁRESE no probadas las excepciones
planteadas por la parte demandada, por las razones atrás
expuestas.

SEGUNDO.- DENIEGANSE las pretensiones de la demanda.

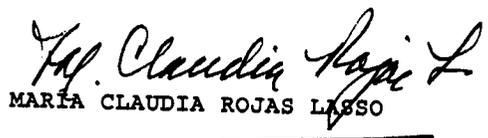
TERCERO.- Tiénese a la doctora Gally Paola Enríquez López
como apoderada de la Nación-Ministerio de la Protección
Social, de conformidad con el poder y los documentos
anexos obrantes a folios 198 a 209 del expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue
leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del
11 de noviembre de 2010


RAFAEL E. OSTAU DE LEPONT PIANETA
Presidente


MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ


MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO


MARCO ANTONIO VELILLA MORENO