



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**  
Sala de Casación Laboral

**OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR**

**Magistrado ponente**

**STL7928-2020**

**Radicación n.º 60372**

**Acta 33**

Bogotá, D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil veinte (2020).

Procede la Sala a pronunciarse, en primera instancia, respecto de la demanda de tutela presentada por la **UNIÓN SINDICAL DE TRABAJADORES DE LAS APUESTAS (USTA)** contra la **SALA LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA** y el **JUZGADO ÚNICO LABORAL DEL CIRCUITO BARRANCABERMEJA**, trámite que se hizo extensivo a los demás intervinientes dentro del proceso cuestionado.

## **I. ANTECEDENTES**

La Unión Sindical de Trabajadores de las Apuestas (Usta) interpuso acción de tutela con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la libertad, debido proceso, asociación sindical y trabajo, presuntamente

vulnerados por las convocadas.

En lo que a este trámite interesa, la accionante refiere que Juegos y Apuestas La Perla S.A. promovió proceso especial de disolución, liquidación y cancelación de la inscripción al registro sindical en su contra, tras estimar que al momento de la fundación del sindicato no se cumplió con el mínimo de trabajadores exigidos para la conformación de un sindicato de empresa.

El conocimiento del asunto correspondió al Juzgado Único Laboral del Circuito de Barrancabermeja, autoridad que mediante sentencia de 19 de diciembre de 2019 accedió a las pretensiones de la demanda. Inconforme con la anterior decisión, la organización sindical interpuso recurso de apelación, para lo cual alegó que dentro del proceso se probó que ocho (8) trabajadoras se desempeñaban como «*colocadoras independientes*», pues no ostentaban ninguna relación mercantil y fueron sometidas a sanciones disciplinarias, a supervisión y horarios laborales, sumado a que el derecho del trabajo goza de especial protección en todas sus modalidades.

En fallo de 30 de junio de 2020, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bucaramanga confirmó la determinación de primera instancia.

Destaca que el sindicato se conformó en su totalidad por mujeres, la mayoría madres cabeza de familia, vinculadas a Juegos y Apuestas La Perla S.A. a través de

distintas formas de trabajo, y, por tanto, aduce que el caso se debe resolver con enfoque de género.

Reprocha que la mayoría de los trabajadores de la empresa referida son «*informales*», tal es el caso de las «*colocadoras independientes*» y los «*promotores*», y que las sentencias hacen inane el derecho de asociación sindical, habida cuenta que disolvieron el sindicato porque «*8 trabajadoras, informales, precarizadas y porque no tienen contrato de trabajo [cuando] es precisamente el mismo sistema laboral el que ha permitido que estas trabajadoras no tengan derechos laborales*».

Alega que las autoridades judiciales incurrieron en defecto sustantivo por interpretación errónea y desfavorable del artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo, pues dicha disposición refiere que las organizaciones sindicales deben estar conformadas por «*individuos*» que «*presten sus servicios*» a una «*misma empresa*», mas no hace distinción respecto a que sean subordinados o estén vinculados mediante un contrato de trabajo, tal y como entendieron las accionadas.

Concluye que resulta inadmisibile que el tribunal haya determinado que el derecho de asociación sólo procede a favor del trabajador que esté vinculado mediante contrato de trabajo.

Agrega que también se configuró un defecto fáctico por «*no interpretar correctamente los estatutos allegados al juicio*» y con ello se desconoció el Convenio 87 de la OIT y el carácter

vinculante de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical.

De conformidad con lo anterior, solicita el amparo de sus prerrogativas constitucionales y, en consecuencia, se dejen sin efecto las sentencias de 19 de diciembre de 2019 y 30 de junio de 2020, para que, en su lugar, se ordene emitir un nuevo pronunciamiento en el que se *«recoja una interpretación moderna, con enfoque de género y protectora»* de los derechos fundamentales.

Mediante auto de 31 de agosto de 2020, esta Sala de la Corte admitió la acción de tutela, ordenó notificar a las convocadas y vincular a las autoridades, partes e intervinientes en el proceso acusado, con el objetivo de que ejercieran los derechos de defensa y contradicción a su favor.

Dentro del término de traslado, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bucaramanga puso de presente que la acción era improcedente, en tanto que se intentaba vincular aspectos propios de las instancias. Luego, explicó que la decisión de segundo grado se fundó en la valoración de las pruebas y en el estudio concerniente al proceso, concluyendo que la organización demandada fungía como sindicato de empresa y, por tanto, los miembros del mismo debían estar vinculados a la empresa bajo un convenio de tipo subordinado *«situación que no se presentó en el caso de marras, pues de los 32 miembros fundadores de la organización sindical, solo 24 eran trabajadores al servicio de la empresa siendo los 8 restantes prestadores de servicios*

*independientes*», de suerte que no se cumplía con el mínimo de integrantes para su constitución.

## II. CONSIDERACIONES

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y a los decretos que reglamentaron su ejercicio, la acción de tutela fue establecida para reclamar, mediante un procedimiento de trámite preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten lesionados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos expresamente previstos por la ley, siempre y cuando no exista otro medio de defensa judicial, a no ser que se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Ha estimado la Corte que lo anterior solo acontece en casos concretos y excepcionales, cuando con las actuaciones u omisiones de los jueces se violenten en forma evidente derechos fundamentales, lo cual, se ha dicho, debe ponderarse con otros principios del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente, los concernientes a la cosa juzgada y la autonomía e independencia judicial.

Al descender al caso en estudio, se observa que la solicitud de amparo se remite a que se dejen sin efecto las sentencias de 19 de diciembre de 2019 y 30 de junio de 2020, para que, en su lugar, se ordene emitir un nuevo

pronunciamiento, principalmente, por cuanto, en su sentir, resulta inadmisibile que se disponga que la asociación sindical sólo es procedente para trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo, ya que el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo no hace ninguna distinción al respecto, aunado a que las autoridades judiciales hacen inane el derecho de asociación sindical, pues disolvieron el sindicato porque *«8 trabajadoras, informales, precarizadas (...) no tienen contrato de trabajo [cuando] es precisamente el mismo sistema laboral el que ha permitido que estas trabajadoras no tengan derechos laborales»*.

Ahora bien, lo primero que debe entrar a dilucidar esta Sala de Casación Laboral es si, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, como lo establecido por la Corte Constitucional en varias sentencias, entre ellas la CC SU-267 de 2019, la presente acción cumple con las causales genéricas de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, es decir, si acata los siguientes requisitos:

(i) legitimación en la causa por activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva[46]; (iii) relevancia constitucional; (iv) subsidiariedad o agotamiento de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial; (v) inmediatez; (vi) de tratarse de una irregularidad procesal, que ésta tenga incidencia directa en la decisión[47]; (vii) identificación de los hechos del caso y los derechos fundamentales presuntamente vulnerados; y (viii) que no se trate de una acción de tutela formulada contra sentencias adoptadas en procesos de tutela.

Así, es importante indicar que:

(i) La Unión Sindical de Trabajadores de las Apuestas

(Usta) se encuentra legitimada en la causa por activa para la presentación de esta acción de tutela, en tanto que funge como demandada dentro del proceso laboral que cuestiona;

(ii) Igualmente, existe legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que la solicitud se dirige contra la autoridad que emitió la providencia que pretende se deje sin efecto.

(iii) El asunto tiene relevancia constitucional, habida cuenta que involucra la posible vulneración de los derechos fundamentales de la parte convocante.

(iv) Se cumple con el requisito de subsidiariedad, ya que se interpusieron los recursos pertinentes.

(v) Se satisface el presupuesto de inmediatez, en la medida que han transcurrido menos de dos (2) meses desde que se emitió la sentencia que puso fin a la discusión -30 de junio de 2020-.

(vi) No se cuestiona una sentencia de tutela.

(vii) La irregularidad tiene un efecto decisivo en la resolución de las autoridades judiciales.

(viii) La parte identificó de manera razonable los hechos y derechos invocados.

Conforme a lo anterior, y toda vez que se advierte el

cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, esta Sala hará un estudio de la decisión cuestionada a fin de establecer si se incurrió en alguna de las causales específicas, descritas, entre otras sentencias, en fallo CC SU-116 de 2018, esto es:

Defecto orgánico, que ocurre cuando el funcionario judicial que profirió la sentencia impugnada carece, en forma absoluta, de competencia.

Defecto procedimental absoluto, que surge cuando el juez actuó totalmente al margen del procedimiento previsto por la ley.

Defecto fáctico, que se presenta cuando la decisión impugnada carece del apoyo probatorio que permita aplicar la norma en que se sustenta la decisión.

Defecto material o sustantivo, que tiene lugar cuando la decisión se toma con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, o cuando existe una contradicción evidente y grosera entre los fundamentos y la decisión.

El error inducido, que acontece cuando la autoridad judicial fue objeto de engaños por parte de terceros, que la condujeron a adoptar una decisión que afecta derechos fundamentales.

Decisión sin motivación, que presenta cuando la sentencia atacada carece de legitimación, debido a que el servidor judicial incumplió su obligación de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos que la soportan.

Desconocimiento del precedente que se configura cuando por vía judicial se ha fijado un alcance sobre determinado tema y el funcionario judicial desconoce la regla jurisprudencial establecida. En estos eventos, la acción de tutela busca garantizar la eficacia jurídica del derecho fundamental a la igualdad.

Violación directa de la Constitución, que se deriva del principio de supremacía de la Constitución, el cual reconoce a la Carta Política como documento plenamente vinculante y con fuerza

normativa.

Por su parte, la Corte Constitucional amplió el concepto de violación por defecto sustantivo y, en sentencia CC SU-072 de 2018, expuso:

**Defecto sustantivo.** En la sentencia SU-632 de 2017 se hizo una importante recapitulación en relación con este defecto:

“3.4. Por otra parte, la Corte ha establecido que el **defecto sustantivo** parte del ‘reconocimiento de que la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, fundada en el principio de autonomía e independencia judicial, no es en ningún caso absoluta’<sup>[96]</sup>. En consecuencia este defecto se materializa cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto.’<sup>[97]</sup> La jurisprudencia de este Tribunal en diferentes decisiones ha recogido los supuestos que pueden configurar este defecto, así en las sentencias SU-168 de 2017 y SU-210 de 2017, se precisaron las hipótesis en que configura esta causal, a saber:

- (i) Cuando existe una carencia absoluta de fundamento jurídico. En este caso la decisión se sustenta en una norma que no existe, que ha sido derogada, o que ha sido declarada inconstitucional<sup>[98]</sup>.
- (ii) La aplicación de una norma requiere interpretación sistemática con otras que no son tenidas en cuenta y resultan necesarias para la decisión adoptada<sup>[99]</sup>.
- (iii) Por aplicación de normas constitucionales pero no aplicables al caso concreto. En este evento, la norma no es inconstitucional pero al ser aplicada al caso concreto vulnera derechos fundamentales, razón por lo que debe ser igualmente inaplicada<sup>[100]</sup>.
- (iv) Porque la providencia incurre en incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la decisión. Esta situación se configura cuando la resolución del juez no corresponde con las motivaciones expuestas en la providencia<sup>[101]</sup>.
- (v) Al aplicar una norma cuya interpretación desconoce una sentencia de efectos erga omnes. En esta hipótesis se aplica una norma cuyo sentido contraría la ratio decidendi de una sentencia que irradia sus efectos a todo el ordenamiento jurídico<sup>[102]</sup>.
- (vi) Por aplicación de normas abiertamente inconstitucionales, evento en el cual si bien el contenido normativo no ha sido

declarado inexecutable, este es abiertamente contrario a la constitución<sup>[103]</sup>.

Adicionalmente, esta Corte ha señalado<sup>[104]</sup> que una autoridad judicial puede incurrir en defecto sustantivo por interpretación irrazonable, en al menos dos hipótesis: (i) cuando le otorga a la disposición jurídica un sentido y alcance que esta no tiene (contraevidente); o (ii) cuando le confiere a la disposición infraconstitucional una interpretación que en principio resulta formalmente posible a partir de las varias opciones que ofrece, pero que en realidad contraviene postulados de rango constitucional o conduce a resultados desproporcionados”.

En anterior oportunidad, SU-567 de 2015, la Corte había establecido otros eventos constitutivos de defecto sustantivo, a saber: “(e) con una insuficiente sustentación o justificación de la actuación<sup>[105]</sup> que afecte derechos fundamentales; (f) cuando se **desconoce el precedente judicial**<sup>[106]</sup> sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación, que hubiese permitido una decisión diferente;<sup>[107]</sup> o (g) cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución, siempre que se solicite su declaración por alguna de las partes en el proceso.<sup>[108]</sup>” (El resaltado es del texto original).

En efecto, el amparo tiene vocación de prosperidad, en tanto que el tribunal incurrió en defecto sustantivo por conferirle al artículo 353 del Código Sustantivo del Trabajo una interpretación que si bien, en principio, resulta formalmente posible a partir de las variaciones que ofrece dicha disposición, lo cierto es que contraviene los postulados de rango constitucional y conduce a resultados desproporcionales frente a la libertad sindical que tienen todos los trabajadores a conformar asociaciones, con independencia de la naturaleza de la relación que los rige, según quedó definido en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), «*Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948*», ratificado por Colombia mediante la Ley 26 de 1976, y en los diferentes pronunciamientos que ha emitido el Comité de

Libertad Sindical (CSL) sobre este aspecto, tal y como pasa a explicarse. Igualmente, se configuró este defecto por cuanto el juez colegiado no realizó una interpretación sistemática, en la que se incluyera los artículos 2 y 3 del Convenio 87, y el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo, sin que la simple enunciación de las disposiciones fuera suficiente.

Así para abordar este asunto, la Sala procederá a hacer un estudio sobre (i) libertad sindical, (ii) el valor del Convenio 87 de la OIT dentro el ordenamiento jurídico colombiano, (iii) disposiciones del mencionado instrumento internacional sobre libertad sindical, (iv) los trabajadores, con independencia de la naturaleza del contrato, tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen pertinentes: pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical de la OIT, (v) interpretación de los artículos 353 y 356 del Código Sustantivo del trabajo y (vi) caso concreto.

#### **(i) Libertad sindical.**

La jurisprudencia constitucional ha establecido como elementos esenciales del derecho a la libertad sindical:

i) el derecho de todos los trabajadores, **sin discriminación ni distinción alguna**, para agruparse a través de la constitución de organizaciones permanentes que los identifican como grupos con intereses comunes, y cuya defensa propugnan. Este derecho implica la libertad tanto para afiliarse como para retirarse de dichas organizaciones; ii) la facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin la injerencia, intervención o restricción del Estado; iii) el poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organización, condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno,

órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disolución y liquidación, procedimiento liquidatorio, y otros aspectos que atañen con su estructura, organización y funcionamiento, que deben ser, en principio, libremente convenidos por los miembros de las asociaciones sindicales al darse sus propios estatutos o reformarlos, salvo las limitaciones que válidamente pueda imponer el legislador conforme al inciso 2 del art. 39; iv) La facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitación; v) la garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial; vi) el derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales e internacionales; vii) la inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical. (Sentencia CC C-797 de 2000, reiterada en providencia CC C-674 de 2008).

De otro lado, en fallo CC C-1188 de 2005, la Corte Constitucional explicó:

El derecho a la sindicalización impone ser un derecho social que debe garantizarse no de manera individual sino en colectividad, y que además en tanto la organización sindical ejerce la representación de los trabajadores, esta función denota una posibilidad de garantía y defensa de los derechos de los trabajadores. La garantía constitucional establecida en los artículos 38 y 39, consagra solo una excepción al derecho a sindicalizarse a un grupo de trabajadores (los miembros de la fuerza pública). En cuanto a la regulación que establecen los Tratados Internacionales, se ha visto, que estos prevén una garantía sin más límites que los que imponga la democracia y los derechos y las libertades en un determinado Estado. Los derechos sociales en un Estado Social y Democrático de Derecho no solo incluye aquellos que están contenidos en el ámbito de las relaciones económicas y laborales, como el derecho de propiedad o la libertad de industria y comercio sino también los que implican los derechos de los trabajadores en cuanto tales. Como se ve, el concepto de derecho social de libertad sindical es muy complejo, lo cual no implica que se desvirtúe su carácter de derecho humano. Este derecho entonces no posee un contenido prestacional ni implica una obligación de dar o hacer. Se trata de

una obligación de garantizar la libertad de participación en la defensa de sus derechos como trabajador.

Igualmente, esta prerrogativa fundamental tiene asidero intrínseco en el artículo 2 del Convenio 87 de la OIT, en tanto que dicha disposición otorga total autonomía para crear organizaciones sindicales, ajena de toda injerencia del Estado y sin lugar a ninguna distinción, esto en complementación del artículo 39 de la Constitución Política que consagra:

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.

Así, surge con meridiana claridad que la libertad sindical irradia la potestad de las organizaciones de autoconformarse y autoregularse conforme a los estatutos que acuerden sus miembros.

**(ii) Valor del Convenio 87 de la OIT dentro del ordenamiento jurídico.**

Al respecto, se debe precisar que el Convenio 87 de la OIT hace parte del Bloque de Constitucionalidad en sentido estricto y, por tanto, resulta complementario del artículo 39 de la Constitución Política que establece el derecho de asociación sindical. En este sentido, en sentencia CC C-401 de 2005, reiterada en fallo CC C-617 de 2008, la Corte Constitucional realizó un recuento sobre la evolución de la jurisprudencia constitucional acerca del valor de los convenios internacionales del trabajo en el ordenamiento jurídico colombiano y destacó:

Por otra parte, en distintas providencias se han invocado los convenios 87 o 95 (o ambos) al juzgar sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Así, en la sentencia C-567 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras decisiones, se declaró la inconstitucionalidad de una norma que prohibía la coexistencia de dos o más sindicatos de base en una misma empresa. En la sentencia se indicó que “la Corte, al avocar el tema, sólo puede realizar el examen de las normas legales impugnadas frente a la Constitución, y también, en este caso, al Convenio 87 de la O.I.T., que según jurisprudencia de la Corporación, hace parte del denominado ‘bloque de constitucionalidad’ (sentencias T-418 de 1992; C-225 de 1995; y, T-568 de 1999, entre otras).” Por lo tanto, en la providencia se cotejó la norma demandada con el art. 39 de la Constitución y las disposiciones del convenio 87 de la OIT, luego de lo cual concluyó que la norma vulneraba el derecho de asociación sindical:

“Al comparar la norma constitucional y las del mencionado Convenio frente a la limitación establecida en los preceptos demandados, no se requieren profundos análisis para llegar a la conclusión de que éstos, en principio, constituyen una limitación al derecho general de los trabajadores a establecer las organizaciones sindicales que consideren convenientes”.

(...)

“Entonces, al continuar con la comparación del artículo 39 de la Constitución, en cuanto que garantiza a todos los trabajadores el derecho de constituir sindicatos, y de las disposiciones del Convenio 87 de la O.I.T., especialmente en el artículo 2, que dice que todos los trabajadores, sin ninguna distinción, tienen

derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, se concluye que la prohibición legal de formar sindicatos de base en una misma empresa, cuando ya exista otro, resulta injustificada a la luz de la garantía expresa de la Constitución de 1991.” [\[16\]](#)

También en la sentencia C-797 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell, se invocó el convenio 87 al juzgar la constitucionalidad de múltiples normas del Código Sustantivo del Trabajo que habían sido acusadas, en lo esencial, de desconocer la libertad de los sindicatos para dictar autónomamente sus estatutos y establecer su forma de organización y funcionamiento, al igual que su derecho a obtener de manera automática su personería. Varias de las normas acusadas fueron declaradas inexecutable. [\[17\]](#)

A manera de ejemplo, en la sentencia se declaró inconstitucional la norma que regulaba la elección de las directivas sindicales, porque “de acuerdo con el artículo 3 del Convenio 87 a las organizaciones sindicales les asiste el derecho de elegir libremente sus representantes, e igualmente les corresponde, a través de sus estatutos fijar las reglas de juego, concernientes con el proceso de elección de los miembros de las juntas directivas.” También se declaró la inconstitucionalidad de una norma que expresaba que las federaciones y confederaciones tendrían derecho al reconocimiento de su personería jurídica, por cuanto ellas “al igual que los sindicatos, tienen derecho al reconocimiento automático de su personería jurídica, sin la intervención del Estado (art. 39 C.P. Convenio 87 de la OIT).” De la misma manera, se determinó la inexecutable de la norma que prohibía la afiliación a varios sindicatos de la misma clase o actividad, por cuanto, “según el Convenio 87 de la OIT y lo establecido en el art. 39, una restricción de esta naturaleza viola el derecho de la libertad sindical, por la circunstancia de que no existe razón objetiva y seria, y legítima desde el punto de vista constitucional que justifique la referida disposición.” También se declaró la inconstitucionalidad de las normas que determinaban que los sindicatos debían nombrar, de entre sus afiliados, a los miembros de las comisiones de reclamos, a sus delegados en las comisiones disciplinarias y a las personas que debían negociar los pliegos de peticiones. Al respecto dijo la Corte que “[d]eterminar quienes deben representar a la organización sindical es asunto que concierne exclusivamente a ésta en ejercicio de la libertad de que es titular. Las expresiones acusadas, por lo tanto, violan el art. 39 de la Constitución y el Convenio 087 de la OIT.”

De la misma manera, en la sentencia C-1491 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz, que declaró la constitucionalidad de la norma que prohíbe suscribir o prorrogar pactos colectivos en las empresas cuyos sindicatos agrupen más de la tercera parte de los trabajadores, [\[18\]](#) se determinó declarar executable el segmento

normativo acusado del artículo 70 de la Ley 50 de 1.990, “por no ser violatorio de los artículos 13, 39, 55, 92 y 93 Superiores, así como por no contradecir las Convenciones 87 y 98 de la O.I.T., que conforman, se reitera, el bloque de constitucionalidad, según lo ha precisado y reiterado múltiples veces esta Corporación, entre otras, en las sentencias C-385/2000, C-797/2000, T-441/92, SU-342/95 C-567/2000.”<sup>[19]</sup>

De lo antedicho, concluyó:

(...) hacen parte del bloque de constitucionalidad aquellos convenios que la Corte, después de examinarlos de manera específica, determine que pertenecen al mismo, en atención a las materias que tratan. De esta manera, los convenios internacionales del trabajo hacen parte del bloque de constitucionalidad cuando la Corte así lo haya indicado o lo señale en forma específica. Así lo hizo, por ejemplo, en las sentencias que se mencionaron atrás acerca del convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales, y de los convenios 87 y 98, sobre la libertad sindical y sobre la aplicación de los principios de derechos de sindicalización colectiva.

De ahí que no existe discusión respecto a que el Convenio 87 de la OIT tiene rango constitucional y, en consecuencia, su aplicación resulta vinculante para los jueces al momento de emitir sus decisiones.

### **(iii) Disposiciones del Convenio 87 sobre libertad sindical.**

En este sentido, resulta indispensable traer a colación el artículo 2 del mencionado instrumento internacional, el cual establece que:

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

Mientras que el artículo 3 de esa normativa prevé:

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.

Igualmente, deviene oportuno recordar que, según el preámbulo de la Constitución de la OIT se enuncia «*la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical*» como medio susceptible de mejorar las condiciones de trabajo y de garantizar la paz.

De lo cual cumple enfatizar que el trabajo ha sido entendido por el Tesoro de la Organización Internacional del Trabajo como «*el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos*», sin que sea un elemento indispensable la subordinación o la naturaleza del vínculo a través del cual se contratan dichos servicios. Es decir, la libertad de asociación sindical se predica de todas las personas que realizan una actividad en beneficio de otro.

**(iv) Los trabajadores, sin distinción alguna relativa a la naturaleza de su contrato, tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen pertinentes: pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical de la OIT.**

En este sentido, se destaca que el Comité de Libertad Sindical como órgano de control de la Organización Internacional del Trabajo emite pronunciamientos que constituyen una lectura autorizada de los convenios, siempre que la Corte Internacional de Justicia no haya resuelto en contrario.

Así, en el libro *La libertad sindical, Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, Sexta Edición, 2018, Oficina Internacional del Trabajo, página 61*, se pone de presente que, en el 376 informe, Caso núm. 3042, párrafo 560, el referido órgano destacó que *«327. Todos los trabajadores deberían poder gozar del derecho a la libertad sindical con independencia del vínculo contractual bajo el cual se hubiera formalizado la relación de trabajo»*, mientras que, en el 349º informe, Caso núm. 2556, párrafo 754 y 378º informe, Caso núm. 2824, párrafo 158, determinó que *«328. La naturaleza jurídica de la relación entre los trabajadores y el empleador no debería tener ningún efecto en el derecho a afiliarse a las organizaciones de trabajadores y participar en sus actividades»*.

Dicha postura, también se reiteró en el 349 informe, Caso núm. 2498, párrafo 735, 353 informe, Caso núm. 2498, párrafo 557; y 354º informe, Caso núm. 2560, párrafo 439, para lo cual el Comité dispuso que *«330. El criterio para determinar las personas cubiertas por el derecho sindical no se funda en el vínculo laboral con un empleador. Los trabajadores que no tengan contrato de trabajo pueden*

*constituir las organizaciones que estimen convenientes».*

Igualmente, sobre el derecho de los trabajadores a pertenecer a sindicatos, el Comité de Libertad Sindical ha dicho que:

387. En base a los principios de la libertad sindical, todos los trabajadores con la sola excepción de los miembros de las fuerzas armadas y la policía deberían tener el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a las mismas. El criterio para determinar las personas cubiertas por este derecho no se funda por tanto en la existencia de un vínculo laboral con un empleador, que a menudo no existe, por ejemplo en el caso de los trabajadores de la agricultura, los trabajadores autónomos en general o los que desempeñan profesiones liberales, y que, sin embargo, deben disfrutar del derecho de organizarse. (Véanse Recopilación de 2006, párrafo 254; 342º informe, Caso núm. 2423, párrafo 479; 359º informe, Caso núm. 2602, párrafo 365, Caso núm. 2786, párrafo 453; 360º informe, Caso núm. 2757, párrafo 990; 363º informe, Caso núm. 2602, párrafo 461, Caso núm. 2888, párrafo 1084; y 376º informe, Caso núm. 3042, párrafo 532.)

A su vez, sostuvo:

424. Si bien es cierto que los fundadores de un sindicato deben respetar las formalidades previstas por la legislación, a su vez estas formalidades no deben, por su naturaleza, poner trabas a la libre creación de las organizaciones. (Véanse Recopilación de 2006, párrafo 276; 340º informe, Caso núm. 2439, párrafo 360; 344º informe, Caso núm. 2423, párrafo 931; 351º informe, Caso núm. 2622, párrafo 288; 360º informe, Caso núm. 2777, párrafo 778; y 365º informe, Caso núm. 2840, párrafo 1057.)

De lo antedicho, se puede concluir que para el Comité de Libertad Sindical ha sido pacífico el entendimiento respecto a que cualquier trabajador puede hacer parte de una organización sindical, con independencia de la naturaleza del vínculo por el cual haya sido contratado para prestar el servicio. Ello en armonía con lo regulado en el artículo 2 del Convenio 87 en cuanto a que los trabajadores

**sin ninguna distinción** tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes.

Y es que ello guarda especial consideración toda vez que se pretende evitar la posibilidad de que saque utilidad de las complicadas situaciones en las que se encuentran algunos trabajadores, pues una interpretación diferente contribuiría a que se disfracen verdaderas relaciones laborales con el propósito de obstaculizar la libertad de asociación sindical y, por tanto, evitar que se mejoren las condiciones de trabajo. De ahí que el Comité haya señalado que *«A todos los trabajadores, independientemente de su situación, se les debería garantizar sus derechos de libertad sindical a fin de evitar la posibilidad de que se aprovechen de su precaria situación»* (Véase 355 informe, Caso núm. 2620, párrafo 706).

#### **(v) Interpretación de los artículos 353 y 356 del Código Sustantivo del Trabajo.**

El artículo 353 del Código Sustantivo del Trabajo, dispone:

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.

Por su parte, el artículo 356 de esa misma normativa, establece:

Los sindicatos de **trabajadores** se clasifican así:

**a). De empresa, si están formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios en una misma empresa, establecimiento o institución;**

b). De industria o por rama de actividad económica, si están formados por individuos que prestan sus servicios en varias empresas de la misma industria o rama de actividad económica;

c). Gremiales, si están formados por individuos de una misma profesión, oficio o especialidad,

d). De oficios varios, si están formados por trabajadores de diversas profesiones, disímiles o inconexas. Estos últimos sólo pueden formarse en los lugares donde no haya trabajadores de una misma actividad, profesión u oficio en número mínimo requerido para formar uno gremial, y solo mientras subsista esta circunstancia.

De conformidad con lo anterior, debe entenderse que el legislador no hizo distinción frente a la naturaleza del vínculo de las personas que conforman los sindicatos de empresa ni de los trabajadores que se asocian libremente.

En este sentido, adviértase que, por una parte, el artículo 353 *ibídem* prevé que «*los trabajadores tienen el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses*», sin imponer alguna limitación, excepción o calificación, y, por otra, la norma sobre organizaciones de base señala que estas están formadas por «*individuos*», sin entrar a definir la condición de los sujetos ni hacer algún tipo de discriminación al respecto, de ahí que una interpretación restrictiva como la

del tribunal accionado, conlleva necesariamente a la vulneración del derecho de libertad sindical, pues de ninguna manera podía concluirse que sólo puede constituirse por «*individuos*» vinculados con el contratante bajo una relación laboral regida por un contrato de trabajo, máxime que de ello dependía la disolución o no de la Unión Sindical de Trabajadores de las Apuestas (Usta).

No obstante, surge imperioso aclarar que el término «*trabajadores*» no puede limitarse únicamente a quienes prestan sus servicios bajo un contrato de trabajo, habida cuenta que este sólo constituye una de las diversas formas de regular la relación de trabajo, pues también hay trabajo en otro tipo de vinculaciones no sujetas a contrato de trabajo, como las de los prestadores de sus servicios con vínculo jurídico civil o comercial, esto en la medida que dicho concepto supone el esfuerzo humano en la prestación de un servicio, con independencia de la naturaleza jurídica del vínculo contractual.

En efecto, la Corte Constitucional en diversas ocasiones se ha pronunciado sobre el significado y alcance de ese término, resaltando, entre otras, en sentencia CC C-645 de 2011, que:

De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución, el trabajo goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. La Corte ha destacado que esa especial protección se predica no solamente de la actividad laboral subordinada, regulada en el Código Sustantivo del Trabajo, sino que la misma se extiende a otras modalidades, entre las cuales se cuentan aquellas en las que el individuo lo ejerce de manera independiente, puesto que, más que al trabajo como actividad abstracta se protege al trabajador y a su dignidad (...) Junto a esa modalidad, que es la

que mayor atención ha recibido en la legislación, existen otras, para cuya identificación podría acudir a la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), elaborada bajo el auspicio de la OIT y conforme a la cual es posible distinguir seis grupos de trabajadores: 1. Asalariados; 2. Empleadores; 3. Trabajadores por cuenta propia; 4. Miembros de cooperativas de productores; 5. Trabajadores familiares auxiliares, y 6. Trabajadores que no pueden clasificarse según la situación en el empleo. La anterior clasificación tiene en su base un conjunto de criterios, que permite diferenciar dos grandes grupos de trabajadores, los asalariados, por un lado, y los independientes, por el otro, atendiendo, entre otros factores, a la consideración sobre el tipo de relaciones que surgen entre las partes de la relación de trabajo y a diversos aspectos sobre la asunción del riesgo económico propio de la respectiva actividad. Así, los Empleos asalariados: son aquellos en los que los titulares tienen contratos de trabajo implícitos o explícitos (verbales o escritos), por los que reciben una remuneración básica que no depende directamente de los ingresos de la unidad para la que trabajan (esta unidad puede ser una corporación, una institución sin fines de lucro, una unidad gubernamental o un hogar). Los Empleos independientes, a su vez, son aquellos en los que la remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para realizar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos (en estos empleos se considera que el consumo propio forma parte de los beneficios). Los titulares toman las decisiones operacionales que afectan a la empresa, o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad por el bienestar de la empresa. (En este contexto, la “empresa” se define de manera suficientemente amplia para incluir a las operaciones de una sola persona).

Así las cosas, el término «*trabajadores*» previsto en ambas normas debe entenderse en un sentido amplio y no limitado a la categoría de «*empleados asalariados*» o «*subordinados*», de manera que, bajo ese argumento, se itera, no puede excluirse de los sindicatos de empresa a los trabajadores independientes, so pena de violar el derecho de libertad sindical e igualdad. Interpretación que guarda armonía con lo consagrado en el Convenio 87 de la OIT, instrumento internacional que tiene fuerza vinculante y que hace parte del bloque de constitucional, dentro del ordenamiento jurídico interno.

**(vi) Caso concreto.**

Se equivocó el tribunal al concluir que los sindicatos de empresa sólo podían estar conformados por personas naturales vinculadas mediante contrato de trabajo, pues, en consideración de la autoridad acusada:

[...] la organización sindical demandada es de empresa o de base, conforme al literal a) artículo 40 de la Ley 50 de 1990, que modificó el artículo 356 del CST, el que en su tenor preceptúa que esta clase de organización está conformada por “individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios en una misma empresa, establecimiento o institución”. En ese entendido, vemos que la expresión trabajadores de citado 1º de la Ley 584 de 2000, que modificó el art. 353 del CSJ, debe entenderse como aquellas personas naturales vinculadas mediante contrato de trabajo, pues como se dijo anteladamente, la organización sindical, no es un ente con fines meramente educativos o de asesoría pues los arts. 373 y 374 de la citada obra sustantiva del trabajo, contemplan en la mayoría de sus funciones, un propósito instrumental principal en el marco de la libertad sindical, que se da sobre la base de un vínculo jurídico subordinado, necesario para la materialización de los fines o conflictos que busca solventar la organización, sobre todo, los de raigambre o estirpe económico, pues sin dicho ligamen no se podría hablar de garantías o extensión a los asociados del derecho de negociación colectiva, la huelga, el fuero sindical o los permisos sindicales, los cuales son propios o de la esencia de los trabajadores subordinados y no de quienes tienen un nexo civil o comercial autónomo.

En consecuencia, el juez colegiado incurrió en defecto sustantivo por conferirle al artículo 353 del Código Sustantivo del Trabajo una interpretación que si bien, en principio, resulta formalmente posible a partir de las variaciones que ofrece dicha disposición, lo cierto es que contraviene los postulados de rango constitucional y conduce a resultados desproporcionales frente a la libertad sindical que tienen todos los trabajadores a conformar asociaciones, con independencia de la naturaleza de la relación que los

rige, y en la medida que no realizó una interpretación sistemática, en la que se incluyera los artículos 2 y 3 del Convenio 87 de la OIT, y el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo, sin que la simple enunciación de las disposiciones fuera suficiente.

Lo anterior, por cuanto la libertad sindical es un derecho amplificador de las garantías que tienen los individuos de conformar asociaciones y de autorregularse, de suerte que la interpretación de las normas no puede realizarse restrictivamente, menos cuando las disposiciones son claras y no hacen ninguna limitación al respecto, de ahí que, según el principio general de interpretación *«donde el legislador no distingue no le es dado al intérprete hacerlo»* y, por tanto, no podía concluirse que sólo los trabajadores subordinados están habilitados para asociarse ni que le estaba prohibido a las *«colocadoras independientes»* hacer parte de la Unión Sindical de Trabajadores de las Apuestas (Usta), bajo el argumento de que la *«mayoría»* de funciones del sindicato (artículos 373 y 374 del Código Sustantivo del Trabajo) se daban con ocasión de una relación laboral, pues ni son la *«mayoría»* y, adicionalmente, una sola función basta para que no se impida el derecho de asociación sindical.

En este orden de ideas y en desarrollo de su autonomía sindical, así como de lo establecido en los artículos 2 y 3 del Convenio 87 de la OIT, y en el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo, el sindicato podía válidamente representar a todos los trabajadores de la empresa Juegos y Apuestas La Perla, sin importar su forma de vinculación,

dado que así lo prevé el artículo 5, numeral 2, de sus estatutos, según el cual para estar afiliado al sindicato se requiere «2) *Estar vinculado como empleado o empleada de la empresa JUEGOS Y APUESTAS LA PERLA, bajo cualquiera de las siguientes modalidades de trabajo: contrato de trabajo, contratos civiles de prestación (...)*».

Así, habrá de concederse la protección invocada y, en consecuencia, se dejará sin efecto la sentencia de 30 de junio de 2020, para en su lugar ordenar a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, que en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia, profiera nueva decisión, teniendo en cuenta lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONCEDER** la tutela del derecho fundamental a la libertad sindical de la Unión Sindical de Trabajadores de las Apuestas (Usta).

**SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTO** la sentencia de 30 de junio de 2020, para en su lugar, ordenar a la **SALA**

**LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA**, que en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia, profiera nueva decisión, teniendo en cuenta lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, si esta decisión no fuere impugnada.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

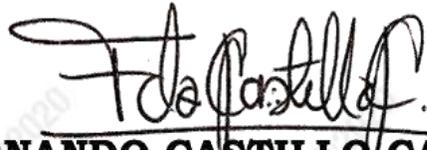


**LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ**

Presidente de la Sala



**GERARDO BOTERO ZULUAGA**



**FERNANDO CASTILLO CADENA**



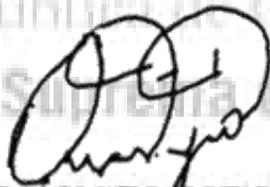
**CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO**

09/09/2020



**IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ**

República de Colombia  
Corte Suprema de Justicia



**OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR**



**JORGE LUIS QUIROZ ALEMAN**