



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., cuatro (04) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho (CCA)
Radicación: 11001 02 24 000 2004 00324 01
Demandante: Malterías de Colombia S.A.
Demandado: La Nación – Ministerio del Trabajo – Dirección Territorial de Trabajo y Seguridad Social de Bolívar.

Tercero interesado: Bavaria S.A.

Actos Acusados: Resolución nro. 009 de febrero 20 de 2002, Resolución nro. 033 de abril 25 de 2002, Resolución nro. 078 de junio 6 de 2002 y Resolución nro. 013 de febrero 28 de 2002.

Tema: No tiene competencia la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para conocer de una demanda contra los actos administrativos mediante los cuales se ordena la inscripción de una junta directiva de una organización sindical por vulneración a las normas estatutarias y convencionales.

No tiene competencia la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer de una controversia que tenga por objeto estudiar las calidades y procedimiento de elección de los miembros de junta directiva de una organización sindical.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver en única instancia la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la sociedad Malterías de Colombia S.A., interpuesta por intermedio de apoderado judicial en contra de los actos administrativos Resolución nro. 009 de febrero 20 de 2002, Resolución nro. 033 de abril 25 de 2002, Resolución nro. 078 de junio 6 de 2002 y Resolución nro. 013 de febrero 28 de 2002.

I. ANTECEDENTES



1. La Demanda

Mediante apoderado judicial, la sociedad Malterías de Colombia S.A. -en adelante la demandante-, el **7 de octubre de 2002**, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de La Nación – Ministerio del Trabajo y Seguridad Social – Dirección Territorial de Trabajo y Seguridad Social de Bolívar Grupo de Trabajo de Empleo y Seguridad Social – en adelante la parte demandada -.

1.1. Pretensiones

Las pretensiones deprecadas por el actor fueron las siguientes:

"PRIMERA. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 009 de febrero 20 de 2002, expedida por el Inspector del Grupo de Trabajo Empleo Seguridad Social de la Dirección Territorial Bolívar, por la cual se ordenó la inscripción de la Junta Directiva del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de las Cervezas, Gaseosas, Jugos, Aguas Lisas, Malterías, Alimentos, Afines y Similares con destino al Consumo Humano y Animal Sintracervezas.

SEGUNDA. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 033 de abril 25 de 2002, expedida por el Inspector del Grupo de Trabajo Empleo Seguridad Social de la Dirección Territorial Bolívar, por la cual se resolvió recurso de reposición interpuesto contra el acto citado en el numeral anterior.

TERCERA. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 078 de junio 6 de 2002, expedida por el Coordinador del Grupo de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Dirección Territorial Bolívar, por la cual se resolvió recurso de apelación interpuesto contra la resolución indicada en el numeral 1°.

CUARTA. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 013 de febrero 28 de 2002, expedida por Inspector del Grupo de Trabajo Empleo Seguridad Social de la Dirección Territorial Bolívar, por la cual se aclaró la Resolución No. 009 de febrero 20 de 2002.

QUINTA. Que a título de restablecimiento del derecho se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

1. Se deje sin efectos la inscripción de la Junta Directiva del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de las Cervezas, Gaseosas, Jugos, Aguas Lisas, Malterías, Alimentos, Afines y Similares con destino al Consumo Humano y Animal



Sintracervezas, realizada mediante la Resolución No. 009 de febrero 20 de 2002.

2. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se condene a la parte demandada, al pago de las costas y agencias en derecho de conformidad con la Ley”.

1.2. Síntesis de los hechos de la demanda.

El 10 de febrero de 2002 el sindicato celebró la Asamblea General en la cual eligió su Junta Directiva. De esta reunión se levantó el acta nro. 75 de febrero 10 de 2002.

Según lo dispuesto en el artículo 17 de los estatutos de Sintracervezas, la Asamblea General se reunirá cuando sea convocada por la Junta Directiva Seccional o por un número de miembros no inferior a la mitad más uno de los afiliados a la seccional y también por mandato de la Junta Directiva Nacional. Según los estatutos, para ser miembro de la Junta Directiva se necesita ser miembro activo del sindicato y estar en pleno goce de sus derechos y estar ejerciendo normalmente la actividad, profesión u oficio por más de seis meses en el año anterior.

1.3. Normas consideradas violadas y concepto de violación

Artículo 17 de los Estatutos del Sindicato.

Según la parte demandante, en el acta 75 no existe constancia alguna que la convocatoria para la reunión de la Asamblea General Seccional haya sido realizada por la Junta Directiva Seccional o por un número de miembros no inferior a la mitad más uno de los afiliados a la seccional, ni por mandato de la Junta Directiva Nacional. Este incumplimiento conllevaba a que no debió inscribirse la elección de la Junta Directiva.

Artículo 388 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 10 de la Ley 584 de 2000.

Según la parte demandante, se incumplió lo dispuesto en esta norma, dado que en el acta nro. 75 no se dejó constancia de que cada uno de los integrantes de la Junta Directiva sea miembro de la organización sindical, como tampoco de su nacionalidad.

Artículo 20 de los Estatutos de Sintracervezas.



Se vulnera esta norma, comoquiera que en el acta no se dejó constancia que las personas elegidas fueran miembros activos del sindicato y que estuvieran en pleno goce de sus derechos como tampoco del ejercicio de la respectiva actividad.

Numeral 1º del artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo.

Se vulnera la norma, toda vez que no consta en el acta 75 que la votación se haya realizado según lo dispuesto en este artículo.

Adicionalmente, el actor enumera como fundamentos de derecho el artículo 6º de la Constitución Política, artículos 62, 84, 85, 136 inciso 4º, 137, 149, 150 y 168 del Código Contencioso Administrativo, Código Sustantivo del Trabajo, artículo 388, 391, artículo 10 de la Ley 2000.

Ahora bien, en relación con las normas diferentes a los artículos 388 y 391 del Código Sustantivo del Trabajo, la sociedad demandante se limita a mencionarlos, pero no fundamenta o explica en que sentido los actos acusados los vulneran.

1.4. Trámite del proceso.

Mediante auto del 15 de octubre de 2002 el Tribunal Administrativo del Bolívar requirió a la sociedad demandante para que aportara copia hábil con constancia de notificación, publicación, comunicación o ejecución de los actos administrativos demandados¹.

Mediante auto del 13 de julio de 2004, el Tribunal Administrativo del Bolívar resolvió rechazar la demanda por falta de competencia y en su lugar remitirla al Consejo de Estado².

Mediante auto del 16 de diciembre de 2004 se resolvió admitir la demanda y se ordenó notificar al Ministro de la Protección Social y al Sindicato Sintracervezas³.

Mediante auto del 15 de diciembre de 2008, se reconoció como tercero interesado a la empresa Bavaria S.A⁴. Mediante auto del 26 de octubre de 2010 se abrió el proceso a pruebas⁵.

¹ Folio 61 cuaderno principal

² Folio 86 cuaderno principal

³ Folios 91 a 93 cuaderno principal

⁴ Folio 237 cuaderno principal

⁵ Folio 268 y 269 cuaderno principal



Mediante auto del 12 de diciembre de 2014, después de varios requerimientos para obtener copia de las Resoluciones 033 del 25 de abril, 078 del 6 de junio y 12 y 13 del 28 de febrero de 2002, así como del acta nro. 75 del 10 de febrero de 2002, el Despacho puso en conocimiento de las partes esta situación para que se pronunciaran si desisten de esa solicitud debido a la imposibilidad física de obtenerlas, lo que ha llevado a una parálisis del proceso por más de cuatro años⁶. Vencido el término fijado, no hubo pronunciamiento de las partes, por lo que, mediante auto del 29 de septiembre de 2015, se les requirió nuevamente⁷.

El Ministerio del Trabajo contestó informando que en el archivo no obra copias de los actos referenciados. La parte actora guardó silencio.

Mediante auto del 29 de junio de 2016 se resolvió dar por terminada la etapa probatoria y correr traslado a las partes para que se presentaran sus alegatos de conclusión⁸.

1.5. Contestación de la demanda⁹.

El Ministerio de la Protección Social, mediante apoderado judicial, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones. A manera de síntesis los argumentos fueron los siguientes.

En relación con la vulneración del artículo 17 de los estatutos sociales, estima la parte demandada que el sindicato cumplió con los requisitos dispuestos en el artículo 2º del decreto 1194 de 1994, por lo que procedió a inscribir la decisión adoptada en la Asamblea General en relación con la integración de la Junta Directiva. En cuanto al cumplimiento del requisito de la convocatoria manifestó que, según lo dispuesto en el artículo 83 y 84 de la Constitución Política, se debe presumir la buena fe por parte de los particulares.

Respecto a la vulneración del artículo 388 del C.S.T., afirmó el Ministerio que, según lo dispuesto en las leyes 26 y 27 de 1976, los sindicatos gozan de plena autonomía para regular los procesos de elección de sus autoridades, por lo que el Estado no puede intervenir. En cuanto al requisito de si las personas que fueron elegidas eran miembros la organización sindical, menciona que obran certificaciones expedidas por el Director de Maltería Tropical, Seatech International INC y EMBORROMAN S.A., que las personas elegidas prestaban servicios a estas sociedades.

1.6. Alegatos de conclusión.

⁶ Folios 343 y 344 cuaderno principal

⁷ Folio 348 cuaderno principal

⁸ Folios 359 a 361 cuaderno principal

⁹ Folios 100 a 117 cuaderno nro. 01



La parte demandante.

Guardó silencio.

La parte demandada¹⁰

El Ministerio del Trabajo presentó sus alegatos de conclusión oponiéndose a las pretensiones de la demanda. A manera de síntesis, las consideraciones que sustentan su solicitud son las siguientes.

Estima la entidad demandada que, según lo dispuesto en el decreto 1194 de 1994, en concordancia con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-465-08, el Ministerio del Trabajo sólo cumple una función de publicidad respecto a los cambios en las juntas directivas de las organizaciones sindicales. Es decir, no le corresponde realizar un estudio de legalidad respecto de las decisiones que se adopten y se plasmen en las actas de la respectiva organización sindical. En ese entendido, en el caso concreto no le correspondía estudiar si procedía o no las designaciones que se realizaron, y que, si la parte demandante consideraba que se había incurrido en alguna ilegalidad en el proceso, debió acudir a la justicia ordinaria laboral.

1.7. Concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público rindió concepto en el que estimó que las pretensiones de la demanda deben negarse, pues, acorde con lo señalado en el Decreto 1194 de 1994, la función del Ministerio de Trabajo se circunscribe a revisar que se cumplan los requisitos dispuestos en esta norma e inscribir los actos que le son sometidos, los cuales, en su concepto, se cumplían en el caso concreto. Ahora, estima que no le compete estudiar si el proceso de convocatoria se llevó a cabo conforme lo disponía los estatutos de la organización sindical, dado que ese tema, así como la calidad de quienes fueron designados como miembros de la Junta Directiva, está reservado para la jurisdicción ordinaria laboral.

En consecuencia, concluye que no se demostró la nulidad de los actos acusados.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

¹⁰ Folios 362 a 364 cuaderno principal



De conformidad con lo establecido en los artículos 237 de la Constitución Política; 11, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia- Ley 270 del 7 de marzo de 1996, y numeral 2º artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, esta Sección es competente para conocer de la presente demanda.

2. Hechos relevantes

El 10 de febrero de 2002 se celebró la Asamblea General del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de las Cervezas, Gaseosas, Jugos, Aguas Lisas, Malterías, Alimentos, Afines y Similares con destino al Consumo Humano y Animal, Sintracervezas, en la que se eligió a la Junta Directiva del sindicato.

Mediante Resolución Nro. 009 del 20 de febrero de 2002, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social – Dirección Territorial Bolívar – Grupo de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, resolvió ORDENAR la inscripción de los miembros de la Junta Directiva seccional Cartagena de la organización sindical denominada Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de las Cervezas, Gaseosas, Jugos, Aguas Lisas, Malterías, Alimentos, Afines y Similares con destino al Consumo Humano y Animal, Sintracervezas.

3. Análisis de la Sala.

3.1. Cuestión previa – Del control judicial de los actos administrativos mediante los cuales se inscribe las decisiones de las juntas directivas de los sindicatos.

Previo a entrar a analizar los cargos planteados por la sociedad demandante, resulta pertinente recordar lo expuesto por la jurisprudencia del Consejo de Estado en cuanto al control judicial de los actos administrativos mediante los cuales se inscriben las decisiones adoptadas por las juntas directivas de los sindicatos.

Establecía el artículo 408 del Código de Procedimiento Civil, numeral 6º, que se tramitará mediante proceso abreviado los asuntos que versaran sobre la impugnación de actos o decisiones de asambleas de accionistas, y de juntas directivas o de socios, de sociedades civiles o comerciales, cuando con ellos se contravenga la ley o los estatutos sociales, y la correspondiente indemnización.

Conforme a lo anterior, en aquellos casos en los cuales la pretensión de un proceso corresponda a la impugnación de un acto expedido por una asamblea por la vulneración a una norma legal o estatutaria, la competencia corresponde a la jurisdicción ordinaria.



Ahora bien, mediante el decreto 1194 de 1994 se reglamentaron los artículos 363, 371 y 391 del Código Sustantivo del Trabajo, los cuales regulan el procedimiento de notificación de la constitución del sindicato, cambios en la junta directiva y elección de directivas, respectivamente.

Mediante el decreto 1194 de 1994 se estableció el procedimiento que se debe adelantar para el registro de los cambios totales y parciales en las juntas directivas, subdirectivas o comités seccionales de las organizaciones sindicales. Las etapas que señala esta norma son: i). Solicitud de inscripción; ii). Inscripción; iii). Expedición y notificación del acto administrativo.

Según lo dispuesto en el artículo segundo, la solicitud de inscripción es la etapa en la cual el presidente o secretario de la junta directiva de la organización sindical entrante o saliente presenta la solicitud ante el Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social. Deberá hacerlo por escrito dentro de los cinco días hábiles siguientes a la asamblea de elección y acompañada del acta de elección, donde deben estar reflejadas las decisiones que fueron adoptadas.

Finalmente, dispone el párrafo de esta norma que la elección de las juntas directivas sindicales se presume legal, es decir, que se efectuó con el lleno de las formalidades legales, y que las personas designadas cumplen los requisitos legales y estatutarios.

La segunda etapa está regulada en los artículos tercero y cuarto. En estas normas el funcionario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dispondrá de un término de diez días hábiles para decidir si inscribe, objeta o niega la solicitud de inscripción.

Ahora bien, aún cuando la elección de juntas directivas se presumen legales, en este momento de la actuación administrativa la autoridad administrativa puede objetar o negar la solicitud de inscripción, si encuentra que la elección es contraria a la ley o a los estatutos.

La tercera etapa corresponde a la expedición y notificación del acto administrativo en los términos dispuestos en el artículo quinto.

Como se puede apreciar, en este procedimiento confluyen la participación de varias instancias, dado que, en un primer momento, intervienen únicamente los órganos de la organización sindical, quienes, según la competencia otorgada por los artículos 363, 371 y 391 del Código Sustantivo del Trabajo, toman las decisiones de cambios totales y parciales de la junta directiva. En esta parte, se expiden los respectivos actos en los cuales quedan plasmadas las decisiones -acta de asamblea-. Una segunda parte, donde interviene la autoridad administrativa, se expide un acto que tiene la naturaleza jurídica de acto administrativo, mediante el cual se resuelve



inscribir o negar la solicitud de inscripción, o, en otras palabras, las decisiones adoptadas por la asamblea de la organización sindical.

Esta confluencia de actos y partes que intervienen implica que se puedan presentar controversias respecto a las decisiones que adopta la asamblea y/o las adoptadas por la autoridad administrativa, lo que impacta directamente en la jurisdicción que debe conocer de las mismas.

En este sentido, cuando la controversia planteada por las partes se circunscribe a cuestionar únicamente el proceso de elección de la asamblea, la jurisdicción competente es la ordinaria, comoquiera que se trata de un conflicto que tiene por objeto estudiar si las decisiones adoptadas por la asamblea se adoptaron conforme al ordenamiento legal y los estatutos de la organización sindical; de ahí que, en razón a la materia, quien debe dirimir esa controversia es la jurisdicción ordinaria.

Por el contrario, si la controversia tiene como objeto cuestionar la legalidad de la actuación administrativa que finaliza con la expedición del acto administrativo de inscripción de la decisión de la asamblea, la competencia es de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dado que el objeto del proceso es estudiar la legalidad de un acto administrativo.

Lo anterior ha suscitado varios pronunciamientos de esta Corporación, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

En sentencia del 30 de enero de 2004, expediente 5998, con ponencia del Consejero Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, la Sección Primera estableció lo siguiente:

"De otra parte, la recurrente sostiene que la Asamblea Extraordinaria realizada el 27 de septiembre de 1996 no cumplió con los requisitos estatutarios señalados para tal fin, tales como la forma de hacer la convocatoria, el quórum con el que se deliberó, etc., aspectos que son extrínsecos a los actos administrativos acusados, y los cuales son del resorte de la justicia ordinaria, conforme a los artículos 408 y 421 del C. de P.C., que establecen que se tramitará y decidirá en proceso abreviado la impugnación de actos o decisiones de asambleas de accionistas y de juntas directivas o de socios, de sociedades civiles o comerciales, cuando con ellos se contravenga la ley o los estatutos sociales, ya que de acuerdo con el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, los actos administrativos son nulos cuando infrinjan las normas en que deberían fundarse, cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones



propias del funcionario o corporación que los profirió, causal ninguna que fue demostrada por la parte actora”.

Posteriormente, en decisión del 6 de diciembre de 2007, expediente 2002-00157-01, con ponencia del Consejero Marco Antonio Velilla, se reiteró la anterior posición jurisprudencial y se estableció lo siguiente:

“De otra parte, las inconformidades que plantea la actora en torno de la violación de los estatutos por parte de quienes adoptaron decisiones en asambleas para luego solicitar la inscripción de la nueva Junta Directiva del Sindicato, no es asunto que corresponda dilucidar a esta Jurisdicción”.

Finalmente, en sentencia del 12 de mayo de 2011, expediente 2001-00126-01, con ponencia de la Consejera María Elizabeth García González, nuevamente se reitera la posición de la Sección Primera en relación con la falta de competencia para conocer de la impugnación de actos administrativos que ordenan la inscripción de los miembros de juntas directivas de las organizaciones por vulnerar normas estatutarias. Sobre el particular, en esa oportunidad se señaló:

“Ahora, conforme se evidencia de los cargos de la demanda, los mismos se fundamentan en violaciones de disposiciones convencionales y estatutarias que, a juicio de la demandante, impedían la conformación del Comité Ejecutivo de SINTRALBAVARIA, en la forma como se hizo, dado que, por tratarse de una organización sindical de primer grado, lo pertinente era inscribir una Junta Directiva del Sindicato y no un Comité Ejecutivo.

En relación con este argumento, cabe observar, que el incumplimiento de los requisitos que prevén la ley y los estatutos de SINALTRABAVARIA, a que alude la actora, para proceder a la inscripción del Comité Ejecutivo, no es un asunto que corresponda dilucidar a esta jurisdicción”.

Ahora bien, en algunos casos se ha presentado la situación en que se demanda la nulidad del acto administrativo en los que se estudia la vulneración a las normas estatutarias, pero no de manera directa, sino como consecuencia del incumplimiento de norma superior -etapa de inscripción- y en particular de la obligación de la autoridad administrativa de revisar el cumplimiento de los estatutos de la organización sindical. Sobre el particular se destaca el pronunciamiento de 8 de noviembre de 2002, con ponencia de la Dra. Olga Inés Navarrete Barrero, en el expediente 1998-00186-01;

“Se afirma que el Inspector 5 de Trabajo de la División de Trabajo violó la ley al ignorar por completo dar aplicación a lo preceptuado



por el Decreto 1194 de 1994, artículos 2, 3 y 4 ya que la solicitud de inscripción de la nueva Junta Directiva de ANEC no reunía las exigencias en ellos contempladas; se omitió en el acta de elección de Junta Directiva hacer constar el número total de afiliados a la organización sindical para determinar si efectivamente hubo o no el quórum reglamentario exigido para la realización de la Asamblea Nacional de Delegados. Igualmente, si la elección de los miembros de la Junta Directiva se realizó por votación secreta, en papeleta escrita o tarjeta electoral.

Se omitió lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 1194 de 1994, según el cual, cuando la solicitud de inscripción no reúna los requisitos, el funcionario del conocimiento formulará las objeciones mediante auto de trámite, a fin de que se efectúen las correcciones necesarias.

Se violó el procedimiento establecido en la ley laboral para la inscripción de las Juntas Directivas Sindicales. Se otorgó erróneamente un poder supralegal y estatutario a la Asamblea Nacional de Delegados a la que se le dio potestad de violar la ley y los estatutos de la organización sindical.

Se aplicaron tan solo parcialmente los Estatutos, cuando era su obligación estudiarlos armónicamente, como un todo, para no incurrir en el error jurídico del fraccionamiento de la ley

La disminución de las planchas tiene además una incidencia directa en la representatividad de las minorías, pues de haber existido pluralidad de planchas habrían podido tener una mayor representación al aplicarse el sistema del cociente electoral. Este es un punto fundamental ya que la existencia de varias planchas garantiza el proceso democrático de elección que se buscó preservar en los estatutos de ANEC y que no puede ser desconocido por la Asamblea.

Este solo aspecto es suficiente para considerar que el Ministerio del Trabajo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 1194 de 1994, debió negar la inscripción de la nueva Junta Directiva al contrariarse los Estatutos de la asociación, lo cual aparecía claro en la parte del acta que se envió junto con la solicitud de inscripción. De manera que prosperan los cargos formulados en la demanda”.

En un caso similar, la Sección Segunda del Consejo de Estado, al estudiar un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo que ordenó la inscripción de un reajuste de la Junta Directiva de la organización sindical SINTRACERVEZAS, con ponencia del Dr. Gerardo Arenas Monsalve, en el expediente 2002-00297-01, señaló lo siguiente:



"Dentro del concepto de la violación, alega que SINTRACERVEZAS vulneró el orden legal establecido para la elección e inscripción de juntas directivas, toda vez que no dio cumplimiento a las normas del Decreto Reglamentario 1194 de 1994, a sus propios estatutos, ni a las normas del C.S.T. De igual manera, la solicitud de inscripción se hizo de manera extemporánea, es decir, no se efectuó dentro de los cinco días posteriores a la elección del señor Jorge Goyeneche, lo que invalida dicha inscripción.

Destaca que dicho trámite inadecuado que permitió la inscripción irregular en el registro sindical de un reajuste de la junta, vulneró el derecho al debido proceso al no haberse seguido las formas y procedimientos establecidos por la legislación y por los propios estatutos de la organización sindical. Adicionalmente, hace notar que en el artículo 20 de los estatutos se señalan las calidades para ser miembro de la Junta Directiva, situación que nunca se demostró con la documentación allegada al Ministerio.

Si bien el sindicato no efectuó la solicitud del depósito dentro del lapso previsto en el artículo 2º del Decreto 1194 de 1994 y también omitió informar tanto a BAVARIA S.A. como al inspector del trabajo del cambio parcial de su junta directiva dentro de la oportunidad legal, dicha situación no puede conllevar la imposibilidad jurídica del Ministerio de efectuar el depósito de esta reforma estatutaria, dado que la razón de ser de dicha comunicación es proteger a los trabajadores elegidos como miembros de la junta directiva, pues los mismos gozan de fuero sindical, a la luz del literal c) del artículo 406 del C.S.T., modificado por el artículo 12 de la Ley 584 de 2000, así:

"c) Los miembros de la junta directiva y subdirectivas de todo sindicato, federación o confederación, sin pasar de cinco (5) principales y cinco (5) suplentes, y los miembros de los comités seccionales, sin pasar de un (1) principal y un (1) suplente. Este amparo se hará efectivo por el tiempo que dure el mandato y seis (6) meses más;"

Y a su vez, el parágrafo 2º de la norma en cita prevé:

*"PAR. 2º. Para todos los efectos legales y procesales la calidad del fuero sindical se demuestra con la copia del certificado de inscripción de la junta directiva y/o comité ejecutivo, **o con la copia de la comunicación al empleador**" (se resalta).*

Por su parte, el artículo 19 de los estatutos de SINTRACERVEZAS contempla que los miembros de la Junta Directiva Nacional gozan de fuero sindical (fl. 157).



De acuerdo con lo anterior, las comunicaciones de la elección o reforma de la junta directiva de un sindicato tienen las consecuencias propias del principio de publicidad, vale decir, para surtir sus efectos de seguridad y prueba frente a terceros, lo cual, a su vez se garantiza con el depósito que corresponde efectuar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de la Protección Social) previa comunicación escrita presentada por el ente sindical.

Es por ello, que la información del cambio total o parcial de la junta directiva que debe efectuar el sindicato una vez realizada la asamblea de elección, tanto al empleador como al Ministerio, es un acto jurídico a favor de la misma organización porque durante el tiempo que se deje transcurrir para efectuar dichas comunicaciones, los trabajadores elegidos no podrán demostrar su calidad de trabajadores aforados. Sin embargo, dicho retardo no constituye una causal válida para que el Ministerio pueda negar el registro de la reforma, conforme con los artículos 369 en armonía con el 366 del C.S.T.

En conclusión, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no puede negar la inscripción en el registro sindical de una reforma estatutaria en la cual se modifica parcialmente la junta directiva del sindicato so pretexto de no haberse informado tal actuación en la oportunidad legal al empleador y al inspector del trabajo, pues dicha situación no está contemplada dentro de las causales taxativamente establecidas en el artículo 366 del C.S.T.

Por no encontrarse ninguna circunstancia que conlleve la nulidad del acto administrativo por medio del cual se ordenó la inscripción del reajuste de la junta directiva de la organización sindical denominada SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA DE LAS CERVEZAS, MALTERÍAS, AFINES Y SIMILARES -SINTRACERVEZAS- de primer grado y de industria, incluyendo al señor Jorge Goyeneche como Secretario de Deportes, no se accederá a las súplicas de la demanda presentada mediante apoderado por la empresa BAVARIA S.A”.

Como se desprende de las providencias aquí citadas, existen casos en los cuales la jurisdicción de lo contencioso administrativo estudia la legalidad del acto administrativo que ordena la inscripción de un cambio total o parcial de la junta directiva de una organización sindical, cuando la pretensión es clara en señalar que se vulneró el decreto 1194 de 1994, es decir, porque se vulnera la norma superior.

Por el contrario, aun cuando se demande el acto administrativo, pero la pretensión consista en estudiar si las decisiones que se someten a



inscripción incumplieron las normas legales o estatutarias, la jurisdicción de lo contencioso no puede entrar a estudiar dicha pretensión, pues la consecuencia de hacerlo es anular una decisión de la asamblea de la organización sindical, que es un asunto reservado para la jurisdicción ordinaria.

Establecido lo anterior, procede la Sala a pronunciarse sobre los cargos formulados por la sociedad demandante, para lo cual se dividirán en dos grupos.

3.2. Primer grupo de cargos.

En el escrito de demanda el actor planteó, entre otros, como cargos de la demanda que los actos administrativos vulneraron lo dispuesto en los artículos 17 y 20 de los estatutos de Sintracervezas.

En relación con estos cargos la entidad demandada señaló que al Ministerio del Trabajo, según lo dispuesto en el decreto 1194 de 1994, no le corresponde realizar un estudio de legalidad de los actos que son remitidos para que se ordene su inscripción, dado que su función es exclusivamente dar publicidad a las decisiones adoptadas por los órganos de dirección de las organizaciones sindicales.

En consecuencia, le corresponde establecer a la Sala si tiene competencia la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer de la nulidad, por vulneración a disposiciones estatutarias, de actos administrativos que ordenan la inscripción de juntas directivas de organizaciones sindicales.

Como se puede apreciar en los precedentes aquí citados, de manera reiterada el Consejo de Estado ha establecido que, cuando se alega la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se ordena la inscripción de decisiones adoptadas por los órganos de administración de las organizaciones sindicales, por vulneración de disposiciones convencionales o estatutarias, esta Corporación no tiene competencia, dado que dichas controversias deben ser resueltas por la jurisdicción ordinaria conforme a lo dispuesto, en su momento, en los artículos 408 y 421 del CPC.

En consecuencia, en relación con los cargos por vulneración a los artículos 17 y 20 de los estatutos de la organización sindical Sintracervezas, se negarán, dado que, para la fecha de presentación de la demanda, esto es, **07 de octubre de 2002**, las controversias presentadas en contra de los actos de la asamblea general de las organizaciones sindicales por vulnerar disposiciones estatutarias que después eran remitidos para su inscripción



eran de conocimiento de la jurisdicción ordinaria, pues así lo disponía el artículo 408 del Código de Procedimiento Civil¹¹.

3.3. Segundo grupo de cargos.

Ahora bien, en cuanto a los cargos por vulneración de los artículos 388 y 391 del Código Sustantivo del Trabajo, proceden las siguientes consideraciones.

Estima la sociedad demandante, respecto a la vulneración del artículo 388, que:

"el cumplimiento de estos requisitos no está acreditado dentro de la actuación administrativa, pues en la publicitada acta No. 75 no se dejó constancia de que cada uno de los integrantes de la Junta Directiva sea miembro de la organización sindical, como tampoco de su nacionalidad; como lo expresé en el punto anterior, la acreditación de los requisitos legales y/o estatutarios, es algo que no puede quedar al interior de la organización sindical, ni de la Asamblea, sino que debe publicitarse consignándolo en la respectiva acta y acreditarse ante las autoridades correspondiente. Por lo anterior, se vulnera en forma directa y manifiesta la citada norma, por parte de la Resolución No. 009 de febrero 20 de 2002, así como los demás actos acusados".

Por su parte, en cuanto a la vulneración del numeral 1º del artículo 391, como concepto de violación, determinó lo siguiente:

"A esta exigencia no se le dio cumplimiento, pues no consta en el acta No. 75 y así lo admite la entidad demandada cuando desata los recursos de reposición y apelación, a su juicio, no era aplicable la citada norma, porque sólo hubo una lista, al respecto hago la siguiente replica: si la norma no establece excepciones a su aplicación, no le es dable al interprete crear ninguna excepción, de manera que la norma debe cumplirse siempre, de no hacerlo se estaría violando, tal como sucedió en el caso que nos ocupa. La citada norma fue abiertamente vulnerada al expedirse la Resolución No. 009 de febrero 20 de 2002, así como los demás actos acusados".

¹¹ Art. 408.- Modificado. Decreto 2282 de 1989, Art. 1. Núm. 211. Asuntos sujetos a su trámite. Se tramitarán y decidirán en proceso abreviado los siguientes asuntos, cualquiera que sea su cuantía:

(...)

6. Impugnación de actos o decisiones de asambleas de accionistas, y de juntas directivas o de socios, de sociedades civiles o comerciales, cuando con ellos se contravenga la ley o los estatutos sociales, y la correspondiente indemnización.



Establecen los artículos 388 y 391 del Código Sustantivo del Trabajo lo siguiente:

"Artículo 388. Condiciones para los miembros de la Junta Directiva.

Además de las condiciones que se exijan en los estatutos, para ser miembro de la junta directiva de un sindicato, se debe ser miembro de la organización sindical; la falta de esta condición invalida la elección.

En ningún caso la junta directiva podrá estar conformada en su mayoría por personas extranjeras.

ARTICULO 391. ELECCION DE DIRECTIVAS.

1. La elección de directivas sindicales se hará por votación secreta, en papeleta escrita y aplicando el sistema de cuociente electoral para asegurar la representación de las minorías, so pena de nulidad".

Estas normas establecen, por un lado, las condiciones para que una persona pueda ser elegida como miembro de la junta directiva de una organización sindical; y, por otro lado, la forma como debe realizarse el proceso de votación; ambas, en caso de incumplirse, genera la nulidad del acto de elección, es decir, de un acto de la asamblea general de la organización sindical, que, se reitera, es competencia de la jurisdicción ordinaria, pues a ella correspondería conocer de cualquier controversia que girara alrededor de su impugnación. Obsérvese al respecto que la infracción no se predica de los actos administrativos demandados, sino de las calidades que, en concepto del demandante, debían acreditarse en el acta de los designados como miembros de junta directiva, así como del procedimiento de la elección, y el demandante no dice la razón por la cual tales eventuales omisiones le serían imputables a la administración en la expedición de los actos, cuando ella advierte que el registro procede con el cumplimiento de requisitos formales, mientras que la impugnación de las actas corresponde a la jurisdicción ordinaria.

Ahora bien, según el decreto 1194 de 1994, la función del Ministerio del Trabajo en el proceso de inscripción se circunscribe a verificar el cumplimiento de unos requisitos relacionados con los documentos que deben ser remitidos para que proceda la inscripción de la decisión adoptada por la asamblea de la organización sindical, es decir, una vez verificado el cumplimiento de esos requisitos, se emitía el acto administrativo mediante el cual se ordenaba la inscripción.



Ahora bien, al revisar el concepto de violación para este segundo grupo de cargos, la sociedad demandante cuestiona que en el acta nro. 75 no se dejó constancia respecto al cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 388 y 391 del Código Sustantivo del Trabajo, que como se explicó arriba, corresponde a las normas que regulan las calidades y el procedimiento de elección de los miembros de la junta directiva de la organización sindical.

En consecuencia, la pretensión que plantea la parte demandante no puede ser resuelta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues se reitera, la consecuencia de haberse incumplido lo señalado en estas normas, es la nulidad de unos actos de la asamblea de la organización sindical, lo cual le corresponde estudiar a la jurisdicción ordinaria laboral.

Sobre el particular la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse cuando estudió la constitucionalidad del artículo 371 del Código Sustantivo del Trabajo¹²:

“La primera pregunta se refiere a si el Ministerio de la Protección Social puede negar el registro de los cambios aprobados por un sindicato en su junta directiva. La Corte considera que no. De acuerdo con el principio de la autonomía sindical es el sindicato el que decide quiénes son sus dirigentes. En realidad, la comunicación al Ministerio equivale al depósito de una información ante él. La administración no puede negarse a inscribir a los miembros de la junta directiva que han sido nombrados con el cumplimiento de los requisitos exigidos. Ello constituiría una injerencia indebida de la administración en la vida interna de las organizaciones sindicales. Si el Ministerio – o el empleador – considera que una persona no puede ocupar un cargo de dirección en un sindicato debe acudir a la justicia laboral para que sea ella la que decida sobre el punto. (Destaca la Sala).”

Finalmente, a folio 314 obra sustitución de poder otorgado por la apoderada de la sociedad demandante al señor Carlos Arturo Silva Burbano. Por tenerse bien presentada, según lo dispuesto en el artículo 68 del CPC, se admitirá.

Conclusiones.

Según lo dispuesto en el artículo 408 del Código de Procedimiento Civil, la jurisdicción ordinaria laboral es la competente para conocer de la impugnación de actos o decisiones de asambleas, cuando con ellos se contravenga la ley o los estatutos sociales.

¹² Sentencia C-465-08.



El Ministerio del Trabajo para la fecha de los hechos funcionaba como un depositario de las decisiones adoptadas por las asambleas de los sindicatos, quienes en desarrollo del principio de la autonomía sindical son los competentes para elegir a las personas que harán parte de los órganos de administración.

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,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: ACEPTAR la sustitución de poder presentada por la apoderada de la sociedad demandante.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO
VALDÉS**

Consejero de Estado
Presidente
Aclaración de Voto

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Aclaración de Voto

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.