

SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS QUE NIEGAN INSCRIPCIÓN DE LAS JUNTAS SUBDIRECTIVAS DE SECCIONALES SINALTRA BAVARIA – Comunicación a la Empresa cuando se inicia de oficio

Al tratarse de la inscripción de diferentes Juntas Directivas de un sindicato como “SINALTRABAVARIA”, la autoridad competente para autorizarlas no tenía la obligación jurídica de vincular a la empresa Bavaria, porque la solicitud de inscripción de una junta sindical, prima facie, no vislumbra una afectación de los intereses de la empresa, entre otras cosas, porque los sindicatos tienen derecho a elegir libremente a sus representantes (convenio 87 de la O.I.T.) En resumen, como los actos revocados no crearon, modificaron o reconocieron ningún derecho a la empresa Bavaria, no era exigible su consentimiento; y al no tener un interés directo al inicio de la actuación administrativa de la solicitud de revocatoria, la autoridad competente no tenía el deber jurídico de citarla. El artículo 74 del C.C.A., dispone que para que proceda la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa conforme al artículo 28 y concordantes del mismo código. Este artículo exige que cuando la actuación administrativa sea iniciada de oficio y se desprenda que hay particulares que puedan resultar afectados en forma directa, a éstos se les debe comunicar la existencia de la actuación y objeto de la misma, e igualmente en dichas actuaciones debe darse aplicación a los artículos 14, 34 y 35 del C.C.A. Se observa que las revocatorias directas no fueron iniciadas de oficio por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sino por solicitud del sindicato que elevó peticiones de revocatoria de cada uno de los actos que habían negado la inscripción en el registro sindical, por esta razón no son aplicables para este caso los artículos mencionados.

FUENTE FORMAL: CONVENIO 87 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO OIT / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 74

REVOCATORIA DIRECTA – No procede cuando el solicitante, y no otro, interponga recursos de la vía gubernativa

No es procedente la revocatoria directa **cuando el mismo solicitante, y no otro**, hubiere interpuesto los recursos en la vía gubernativa, regla que no se violó en el presente caso porque el Sindicato “SINALTRABAVARIA”, fue el que formuló directamente la solicitud de revocatoria de las Resoluciones anteriores que habían negado el derecho, en cuya actuación la Asociación sindical nunca interpuso los recursos de la vía gubernativa. Quien no podía solicitar la revocatoria directa era la empresa Bavaria, porque ésta sí interpuso los recursos de reposición y apelación, contra las primeras decisiones que negaron la inscripción, consiguiendo una decisión contraria y adversa para el Sindicato.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 74

DECISIONES ADMINISTRATIVAS – No hacen tránsito a cosa juzgada / REVOCATORIA DIRECTA – Procede contra actos en firme

Afirma que los actos que resolvieron los recursos interpuestos por la empresa, dentro de la primera actuación administrativa, por medio de los cuales se negaron las inscripciones de las Juntas, habían cobrado lo que jurisprudencial y doctrinariamente se conoce como “fuerza de cosa juzgada administrativa” o “autoridad de cosa decidida”. La cosa juzgada se predica de las decisiones judiciales y no de los actos administrativos, de los cuales se establece su firmeza en los términos del artículo 62 del C.C.A. La firmeza que adquieren los actos administrativos no excluye el derecho a ejercer la revocatoria directa, dado que según lo señalado en el artículo 71 del mismo código, este mecanismo excepcional podrá darse en cualquier tiempo, *“inclusive en relación con los actos en firme”*, siempre y cuando se de una de las causales del artículo 69 ibídem.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 62 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 71

SUBDIRECTIVAS SECCIONALES DE SINDICATO – Creación en municipios distintos al del domicilio principal / SUBDIRECTIVAS SECCIONALES DE SINDICATO – No puede constituirse más de una por municipio

Se encuentra dentro del expediente 005-01, la certificación en la que consta que el domicilio del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Empresa Bavaria S.A. y sus filiales y de su Comité Ejecutivo es en Bogotá, con personería jurídica No 054 de 3 de julio de 1936. Se observa que las Subdirectivas Seccional Litoral, Sindical Maltería, Sindical Colenvases y Seccional Dirección y Ventas, se encuentran domiciliadas igualmente en la ciudad de Bogotá (fls. 30 cdno. 3 y 393 a 395 del proceso 005-2001). A juicio de la Sala le asiste razón a la demandante, ya que si bien el artículo 39 de la Constitución Política prescribe que los trabajadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado, también lo es que el mismo canon defirió la regulación de su estructura interna y funcionamiento a la ley, que, para el caso, es el artículo 55 de la Ley 50 de 1990, el cual, como ya se vio, permite Subdirectivas Sindicales sólo en municipios distintos a aquél donde tuviere domicilio principal la organización sindical y no más de una subdirectiva en un mismo municipio. En consecuencia, la Sala considera que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debió negar la inscripción de las Juntas Sindicales, razón por la cual declarará la nulidad de los actos acusados en todos los procesos acumulados. Se precisa que no es necesario declarar el restablecimiento del derecho solicitado, en tanto declarada la nulidad de los actos acusados revocatorios, recobran fuerza ejecutoria los actos anteriores, que negaron la inscripción de cada una de las Juntas, ya mencionadas tantas veces.

FUENTE FORMAL: LEY 50 DE 1990 – ARTICULO 55

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "A"

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil diez (2010)

Radicación número: 004-2001; 006-2001 y 009-2001(Acumulados)

Actor: BAVARIA S.A. Y MALTERIAS DE COLOMBIA

Demandado: MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

AUTORIDADES NACIONALES

Se deciden las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho acumuladas mediante auto de 24 de enero de 2007¹, iniciadas por Bavaria S.A. y Malterías de Colombia S.A., contra la Nación - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que tienen como fundamento la declaración de nulidad de la inscripción en el registro sindical de las Juntas Directivas de las diferentes Subdirectivas del Sindicato Nacional de trabajadores de la Empresa Bavaria S.A. y sus filiales "SINALTRABAVARIA".

Los actos administrativos demandados en cada proceso corresponden a los siguientes:

1) **Proceso 004-2001:** Resolución No. 2027 de 12 de septiembre de 2000, a través de la cual se revocaron dos actos administrativos y se ordenó inscribir en el registro sindical las *Juntas Directivas del Sindicato de trabajadores*

¹ Folio 516 del Exp. 005-2001

de Bavaria S.A. y sus filiales Seccional Litoral, elegidas el 16 de julio de 1999 y el 30 de enero de 2000.

2) **Proceso No. 005-2001:** Resolución No. 2025 de 12 de septiembre de 2000, mediante la cual se revocaron dos actos administrativos y se ordenó inscribir en el registro sindical las *Juntas Directivas de la Subdirectiva Sindical Maltería de Bogotá* del Sindicato de trabajadores de Bavaria S.A. y sus filiales "SINALTRABAVARIA", elegidas el 24 de julio de 1999 y el 12 de febrero de 2000.

3) **Proceso No. 006-2001:** Resolución No. 2029 de 12 de septiembre de 2000 por medio de la cual se revocó un acto administrativo y se ordenó inscribir en el registro sindical la *Junta Directiva de la Subdirectiva Sindical de Colenvases* de "SINALTRABAVARIA", elegida el 12 de febrero de 2000.

4) **Proceso No. 009-2001:** Resolución No. 2028 de 12 de septiembre de 2000, por la cual se revocó un acto administrativo y se ordenó inscribir en el registro sindical la *Junta Directiva de "SINALTRABAVARIA" Seccional Dirección y Ventas*, elegida el 30 de enero de 2000.

La acumulación de estos procesos se realizó gracias a que todos provienen de una misma causa, cual es la inscripción en el registro sindical de diferentes Juntas Directivas del Sindicato Nacional de trabajadores de la empresa Bavaria S.A. y sus filiales "SINALTRABAVARIA". En todos los procesos se busca anular actos administrativos expedidos por la misma entidad pública, por medio de

los cuales se inscribió cada una de las Juntas Directivas y por tanto pueden valerse de unas mismas pruebas.

ANTECEDENTES

Expediente No. 004-2001:

La parte actora presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de obtener la nulidad de la Resolución 2027 de 12 de septiembre de 2000, proferida por el Coordinador ad-hoc del Grupo de Trabajo de la Dirección Territorial de Cundinamarca del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que revocó las Resoluciones números 3009 de 3 de diciembre de 1999 y 238 de 18 de febrero de 2000 y ordenó inscribir en el registro sindical la *Junta Directiva de la Organización Sindical "SINALTRABAVARIA" y sus filiales, Seccional Litoral*, elegidas en Asamblea General el 16 de julio de 1999 y el 30 de enero de 2000.

A título de restablecimiento del derecho solicitó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cancelar la inscripción en el registro sindical de la mencionada Junta.

Como **hechos** se sintetizan los siguientes:

El 18 de julio de 1999 la Asamblea ordinaria del Sindicato Nacional de trabajadores de Bavaria S.A. y sus filiales "SINALTRABAVARIA" (con personería jurídica No. 54 de 1936, con domicilio en Santafé de Bogotá D.C.)

eligió a los miembros de la nueva Junta Directiva para la Subdirectiva Sindical Litoral.

Por solicitud del Sindicato, la inspectora 3ª de la Dirección Regional de Bogotá y Cundinamarca, por medio de Resolución No. 1744 de 27 de julio de 1999, inscribió en el registro sindical a la Junta. La empresa demandante impugnó dicha decisión a través del recurso de reposición y en subsidio apelación. Mediante Resolución No. 2329 de 30 de septiembre del mismo año se confirmó el acto demandado. El Jefe de la División de Trabajo de la Dirección Regional de Bogotá y Cundinamarca al resolver el recurso de apelación, el 3 de diciembre de 1999, por medio de Resolución No. 3009 revocó la decisión anterior.

Expresa que en febrero de 2000, el Sindicato realizó de nuevo la solicitud mencionada anteriormente, en la que cambió únicamente el nombre de uno de los integrantes de la Junta Directiva, por lo que el Inspector 2º del Grupo de Inspección y Vigilancia de la Dirección Territorial de Trabajo y Seguridad Social de Cundinamarca del ente demandado, profirió Resolución No. 238 el 18 de febrero de 2000, en la que se abstuvo de inscribir la Junta, argumentando que era un tema que ya había sido tratado.

El Sindicato realizó una petición de revocatoria directa ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y se revocaron los actos mencionados, ordenando la inscripción de las Juntas Directivas elegidas el 16 de julio de 1999 y el 30 de enero de 2000.

A folios 55 a 65 del cuaderno principal, la demandante elevó solicitud de suspensión provisional de la resolución demandada, la cual fue resuelta por auto de 24 de enero de 2002 (fls. 80 a 90) negándole la petición.

Expediente 005-2001

Por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., BAVARIA S.A. Y MALTERIAS DE COLOMBIA S.A., pidió declarar la nulidad de la Resolución 2025 de 2000, proferida por el Coordinador ad-hoc del Grupo de Trabajo de la Dirección Territorial de Cundinamarca del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de la cual se revocaron las Resoluciones No. 3234 de 29 de diciembre de 1999 y 251 de 2 de marzo de 2000, y se ordenó inscribir en el registro sindical la *Junta Directiva de la Subdirectiva Sindical Maltería de Bogotá* de la organización sindical denominada Sindicato de Trabajadores de Bavaria S.A. y sus filiales "SINALTRABAVARIA", elegida en Asamblea ordinaria de trabajadores celebrada el 24 de julio de 1999 y el 12 de febrero de 2000.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, pidió que se cancelara la inscripción en el registro sindical de la mencionada Junta y que se condenara al pago de costas del proceso.

Como **hechos** se sintetizan los siguientes:

El 24 de julio de 1999, en Asamblea ordinaria del Sindicato Nacional de trabajadores de BAVARIA S.A. y sus filiales "SINALTRABAVARIA", se eligió a los miembros de la Junta Directiva para la Subdirectiva Sindical Maltería de Bogotá. Por solicitud del Sindicato, el ente demandado dispuso la inscripción de la mencionada Junta, por medio de la Resolución No. 2007 de 19 de agosto de ese mismo año, a través del Inspector 16 de la División de Trabajo de la Dirección Regional de Santafé de Bogotá y Cundinamarca, la cual fue impugnada por Bavaria S.A., mediante recurso de reposición y en subsidio apelación.

El 18 de noviembre de 1999, mediante Resolución No. 2877, se resolvió el recurso de reposición en el que se confirmó el acto cuestionado. El 29 de diciembre del mismo año por medio de Resolución No. 3234, el Jefe de la División de Trabajo de la Dirección Regional de Santafé de Bogotá D.C. y Cundinamarca, resolvió el recurso de apelación revocando la decisión anterior, quedando así agotada la vía gubernativa.

Manifiesta que en febrero de 2000, el Sindicato nuevamente realizó la petición de inscribir dicha Junta, en la que se cambio únicamente el nombre de uno de los miembros. A través de la Resolución No. 251 de 2 de marzo de 2000, la Inspectora 21 del Grupo de Trabajo de la Dirección Territorial de Santafé de Bogotá y Cundinamarca se abstuvo de inscribir la Junta, argumentando que se trataba de la misma situación jurídica que un mes atrás había quedado resuelta.

Dice que aunque contra el acto anterior procedían los recursos de reposición y apelación, no se interpusieron, sino que el Sindicato formuló la revocatoria directa de dicho acto ante el Ministerio.

El Coordinador ad-hoc del Grupo de Trabajo de la Dirección Territorial de Cundinamarca a través de la Resolución No. 2025 de 2000, revocó los actos citados números 3234 y 251 e inscribió las Juntas Directivas elegidas el 24 de julio de 1999 y el 12 de febrero de 2000.

En escrito visible a folios 65 a 73 del cuaderno principal, la demandante elevó solicitud de suspensión provisional de la resolución demandada; esta pretensión fue decidida mediante auto de 22 de febrero de 2001 (fls. 89 a 96) con decisión adversa a la parte actora.

Expediente No. 006-2001

Solicitó declarar la nulidad de la Resolución 2029 de 12 de septiembre de 2000, suscrita por el Coordinador ad-hoc del Grupo de Trabajo de la Dirección Territorial de Cundinamarca del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante la cual se rechazó por improcedente la solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 3097 de 14 de diciembre de 1999, que confirmó la Resolución No. 2337 de 24 de septiembre de 1999, por cuanto el sindicato en dicha actuación había ejercido los recursos de la vía gubernativa; revocó la Resolución No. 250 de 1º de marzo de 2000; e inscribió en el registro sindical la *Junta Directiva de la Subdirectiva Sindical de Colenvases* del Sindicato Nacional de trabajadores de BAVARIA S.A y sus filiales SINALTRABAVARIA, elegida en Asamblea General el 12 de febrero de 2000.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, pidió que se le ordenara al Ministerio demandado, cancelar la inscripción en el registro sindical de dicha Junta Directiva y que se condenara al pago de las costas del proceso.

Hechos:

El 3 de julio de 1999, la Asamblea ordinaria de Trabajadores del Sindicato Nacional de trabajadores de Bavaria S.A. y sus filiales "SINALTRABAVARIA" eligió los miembros de una nueva Junta Directiva para la Subdirectiva Sindical Colenvases. Por solicitud del Sindicato, el Inspector 10 de la División de Trabajo de la Dirección Regional de Bogotá y Cundinamarca profirió Resolución No. 1708 de 22 de julio de 1999, en la que dispuso la inscripción de la Junta. Esta decisión fue impugnada por la empresa demandante mediante el recurso de reposición y en subsidio apelación.

Por medio de la Resolución No. 2337 de 24 de septiembre del mismo año, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social revocó el acto impugnado. El 14 de diciembre a través de Resolución No. 3097, se resolvió el recurso de apelación que confirmó la decisión anterior, quedando así agotada la vía gubernativa.

Arguye que en febrero de 2000, el sindicato realizó la misma solicitud de inscripción, en la que sólo cambió el nombre de dos miembros de la Junta Directiva. La Inspectora 8ª del Grupo de Inspección y Vigilancia de la Dirección Territorial de Trabajo y Seguridad Social de Cundinamarca del ente demandado, por medio de Resolución No. 250 de 1º de marzo de 2000, no inscribió la Junta y

advirtió que se trataba de una discusión que ya había sido resuelta. Contra esta decisión procedían los recursos de reposición y apelación que no se interpusieron, formulando solicitud de revocatoria directa.

Aduce que el Ministerio irregularmente le dio trámite a la petición y la resolvió en forma parcialmente favorable, rechazó por improcedente la solicitud de revocatoria respecto de la Resolución No. 3097, pero revocó la No. 250 e inscribió la Junta Directiva.

En escrito visible a folios 55 a 65 del cuaderno principal, la demandante elevó solicitud de suspensión provisional de la resolución demandada; pretensión decidida por medio de auto de 22 de febrero de 2001 (fls. 80 a 88) con decisión adversa a la parte actora.

Expediente No. 009-2001:

BAVARIA S.A., mediante apoderado, interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tendiente a obtener la nulidad del la Resolución 2028 de 12 de septiembre de 2000, proferida por el Coordinador ad-hoc del Grupo de Trabajo de la Dirección Territorial de Cundinamarca del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante la cual se rechazó por improcedente la solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 2548 de 12 de octubre de 1999, que fue confirmada por la Resolución No. 3149 de 17 de diciembre de 1999, por cuanto el sindicato en dicha actuación había ejercido los recursos de la vía gubernativa; revocó la Resolución No. 239 de 18 de febrero de 2000 y ordenó inscribir en el registro sindical *la Junta*

Directiva de la Organización Sindical denominada Sindicato Nacional de Trabajadores BAVARIA S.A. y filiales "SINALTRABAVARIA" Seccional, Dirección y Ventas, elegida en Asamblea General extraordinaria realizada el 30 de enero de 2000.

Como consecuencia, solicitó ordenar la cancelación de la inscripción en el registro sindical de la Junta Directiva mencionada anteriormente, y que se condenara en costas.

Expuso los siguientes **hechos**:

El 25 de julio de 1999, la Asamblea ordinaria del Sindicato eligió los miembros de una nueva Junta Directiva para la Subdirectiva Sindical Dirección y Ventas Cundinamarca. Por petición del Sindicato, la Inspectora 13 de la División de Trabajo de la Dirección Regional de Bogotá y Cundinamarca inscribió la Junta mediante Resolución No. 2135 de 30 de agosto del mismo año. La actora interpuso contra ella recurso de reposición y en subsidio apelación. Por Resolución No. 2548 se resolvió el recurso de reposición en el que se revocó íntegramente el acto demandado. Al resolver el recurso de apelación, a través de Resolución No. 3149 de 17 de diciembre de 1999, se confirmó la decisión anterior.

Alega que el Sindicato realizó la misma solicitud cambiando el nombre de dos miembros de la Junta Directiva, por lo cual la inspectora 4ª del Grupo de Inspección y Vigilancia de la Dirección Territorial de Trabajo y Seguridad Social de Cundinamarca del Ministerio demandado, mediante Resolución No. 239

de 2000 se abstuvo de inscribirla. Contra este acto no se interpusieron los recursos de reposición y apelación.

El Sindicato realizó solicitud de revocatoria directa ante el Ministerio y la entidad la resolvió de manera parcialmente favorable, al rechazar por improcedente la solicitud de revocatoria de la Resolución No. 2548, pero revocó la Resolución No. 239 e inscribió la Junta.

A folios 47 a 57 (cdno. ppal.), obra la solicitud de suspensión provisional de la resolución demandada; la cual fue resuelta por auto de 8 de marzo de 2001 (fls. 72 a 80) negándole la petición.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El apoderado de la empresa demandante, en cada uno de los procesos señaló las mismas normas transgredidas y los siguientes cargos:

1) Violación de los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del C.C.A., en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política:

La parte actora expresa que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estaba obligado a citarla con el fin de que hiciera valer sus derechos dentro de la solicitud de revocatoria directa de los actos que habían negado la inscripción de cada Junta Directiva, porque estaban de por medio derechos e intereses de la empresa Bavaria.

Asegura que esa omisión genera la ilegalidad de todas las Resoluciones demandadas en los procesos acumulados, específicamente porque se violó su derecho de defensa.

2) Violación del Artículo 73 del C.C.A:

Considera que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social revocó ilegalmente todas las Resoluciones, que habían negado la inscripción, al no pedir su consentimiento expreso, siendo que la empresa era la titular de esos derechos.

3) Violación del artículo 70 del C.C.A.:

Este cargo fue expuesto en los procesos 005-2001 y 004-2001.

A pesar de que se interpusieron los recursos de la vía gubernativa, se decidió revocar los actos administrativos, que habían negado la inscripción, vulnerando abiertamente el artículo 70 del C.C.A., pues interpuestos los recursos, no podía pedirse revocatoria alguna.

4) Violación de los Artículos 35, 50, 59, 62, 63 y 66, inciso final del artículo 51 del C.C.A. (Este cargo no fue expuesto en el proceso 009-2001):

Señala que los actos que resolvieron los recursos interpuestos por la empresa, mediante los cuales se negó la inscripción de cada una de las Juntas Directivas, habían quedado en firme y por tanto las decisiones revocadas habían

cochado lo que jurisprudencial y doctrinariamente se conoce como “fuerza de cosa juzgada administrativa” o “autoridad de cosa decidida”.

Manifiesta que el ente demandado al considerar y resolver nuevamente la petición de inscripción de las Juntas Directivas, por medio de la revocatoria directa, desconoció las disposiciones legales indicadas (artículo 51 y 63 del C.C.A) y el principio jurídico que de ellas se deriva, ya que en cuanto a los actos proferidos por el Ministerio, mediante los cuales se abstuvo de inscribir cada una de las Juntas Directivas, el Sindicato dejó de recurrirlos y optó por solicitar la revocatoria directa, cuando procedía contra ellos los recursos de reposición y apelación, siendo este último obligatorio.

5) Violación del Artículo 55 de la Ley 50 de 1990. (Este cargo no fue expuesto en el proceso 006-2001):

Dice que de acuerdo al artículo 55 de la Ley 50 de 1990, no puede haber Subdirectivas seccionales de un sindicato en la sede de su domicilio principal o en un municipio donde ya hubiera una Subdirectiva o en donde el número de sus miembros fuera inferior a veinticinco.

Aduce que los estatutos de Sinaltrabavaria (norma convencional que data de los años 60) permiten ilegalmente la existencia de varias seccionales del sindicato en un mismo municipio, en contravía del artículo anteriormente mencionado.

En el presente caso, el domicilio de Sinaltrabavaria es en Bogotá, y en él funcionan su Comité Ejecutivo y varias Subdirectivas – entre ellas la de Maltería, Colenvases, Litoral, la de Dirección y Ventas Cundinamarca - situación que prohíbe el artículo 55 de la Ley 50 de 1990.

Además, en el proceso que se discute con la Subdirectiva Sindical Maltería (exp. 005-2001) en la época en que se formuló la correspondiente inscripción el número de afiliados era inferior a 25.

6) Violación del Artículo 391 del Código Sustantivo del Trabajo:

Alega que la elección de los miembros de cada una de las Juntas Directivas realizada en Asambleas Ordinarias, no se hizo legalmente, pues se realizó de forma diferente a lo establecido en el referido artículo 391, quedando nugatorios los derechos consagrados a favor de las minorías.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado del Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social, dentro del término legal, contestó la demanda de igual forma en todos los procesos acumulados oponiéndose a todas sus pretensiones.

Respecto a la violación de los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del C.C.A., en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política, aduce que, en su parecer, el Consejo de Estado en el auto de 8 de marzo de 2001, mediante el cual negó la suspensión provisional, dedujo *“que no habiendo sido*

iniciada de oficio la actuación no existía para el Estado la obligación de citar a quienes pudiesen resultar afectados con su decisión” (fl. 350)

Respecto a la violación del Artículo 73 del C.C.A., señala que no estaba en la obligación de solicitar el consentimiento escrito y expreso por parte de Bavaria S.A, porque el acto que niega la inscripción de una Subdirectiva o Directiva Sindical, no le crea ni modifica una situación de carácter particular y concreto, ni le reconoce un derecho de igual o superior categoría. En esta medida, la empresa sólo estaba legitimada para impugnar los actos demandados con el fin de proteger el orden jurídico nacional, de conformidad con el Decreto 1194 de 1994.

Agrega que normativamente se establece el principio de autonomía sindical, en el que se consagran derechos y prerrogativas para la organización como tal y que son las propias decisiones del sindicato las que autónomamente le otorgan situaciones jurídicas como personas jurídicas. Que la empresa es notificada en razón a la publicidad que se le debe dar a un acto autónomo de la organización sindical, más no porque se le cree una situación particular.

Respecto a la violación del artículo 70 del C.C.A., el Ministerio contestó solamente en el proceso 005-2001, que el hecho de que se hubieren interpuesto y desatado los recursos en vía gubernativa no impide una revocatoria de oficio de las decisiones administrativas, cuando se presenta alguna de las causales establecidas en el artículo 69 del C.C.A.

Respecto a la violación de los artículos 35, 50, 59, 62, 63 y 66 e inciso final del artículo 51 del C.C.A., sostiene lo siguiente: *“No cabe argumentar en este aspecto que las providencias revocadas hubiesen adquirido fuerza de cosa juzgada administrativa toda vez que estaban modificando situaciones de carácter particular y concreto y denegando unos derechos de igual categoría que providencias expedidas con anterioridad a la ley 50 habían constituido en cabeza de la organización sindical.”*

“En este orden de ideas dichos actos administrativos habían sido producidos en contravía de la Constitución y la ley y era deber del Estado ANTE PETICION ESCRITA Y EXPRESA DEL TITULAR DE TALES DERECHOS la de enmendar su error.”

Respecto a la violación de los artículos 55 de la Ley 50 de 1990 y el 391 del C.C.A, expresa que la inscripción de la Junta Directiva se realizó con anterioridad a la vigencia de la Ley 50 de 1990 y que en consecuencia la actuación por parte del Ministerio a través de las resoluciones demandas era con el fin de inscribir los nombres de unas personas diferentes a las que ya se encontraban inscritas con anterioridad, no pudiéndose aplicar retroactivamente la Ley, desconociendo así los derechos adquiridos por parte de la Organización Sindical.

Indica que de acuerdo con el principio de autonomía sindical, el sindicato tenía la potestad de prever en sus estatutos la creación de dichos órganos sindicales, por tanto no se puede aceptar que el Ministerio vulneró el

artículo 55 de la Ley 50 de 1990, por el hecho de aceptar la inscripción de los miembros elegidos autónomamente por el ente sindical.

Sin embargo, afirma que teniendo la potestad de vigilar el estricto cumplimiento de la Constitución y la Ley, sólo podría aducirse que hay violación de dicha norma cuando se pretenda la inscripción de la primera Junta Directiva de dichos organismos sindicales en el evento que ya existiera en un municipio otro organismo de igual entidad, y quedando demostrada la existencia de la Subdirectiva a la fecha en que se realizó la petición y que además existía una multiplicidad de Juntas Directivas inscritas con anterioridad, era imposible negar la solicitud hecha.

Resalta que ordenar el registro del reajuste de la Junta Directiva de la Seccional Dirección y Ventas de "SINALTRABAVARIA" y no propiamente la inscripción de la mencionada Subdirectiva, no vulnera las normas aducidas, ya que se ordenó el registro de unos cambios aprobados por el sindicato de una Subdirectiva que ya existía.

Respecto a la vulneración del artículo 391 del C.S.T., tal norma fue objeto de discusión en los recursos interpuestos por la empresa demandante y en las decisiones se estableció que la elección había sido ajustada a la Ley y los Estatutos.

TERCERO INTERVINIENTE

El Sindicato Nacional de trabajadores de Bavaria S.A. y sus filiales “SINALTRABAVARIA”, se vinculó en estos tres procesos: 1. **005-2001** (fl. 357); 2. **006-2001** (fl. 345); y 3. **009-2001** (fl. 379) como tercero interviniente por tener interés directo en el proceso. El apoderado, formuló las siguientes **excepciones**:

1. Indebida acumulación de pretensiones: Sostiene que la parte actora no podía ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sino la de simple nulidad, pues los actos demandados no le crearon ninguna situación concreta y particular. Recalca que el único que se encontraría legitimado para presentar acción de nulidad y restablecimiento del derecho es el sindicato y no el empleador, ya que éste no puede intervenir ni realizar actos de injerencia al interior de la organización sindical.

Agrega que la empresa no puede alegar el perjuicio consistente en la obligación de otorgar permisos sindicales, pues ese es su deber (artículo 39 de la C.P.), así como tampoco puede alegar que los actos administrativos acusados le crearon una situación particular, ya que la elección de directivas sindicales es un acto reservado a los trabajadores organizados colectivamente a través de los sindicatos.

2. Carencia y falta de identidad del acto administrativo demandado: De ser procedente la acción interpuesta, los actos acusados debieron integrarlos como un acto complejo, ya que la resolución de revocatoria directa le daba fin a actuaciones administrativas irregulares, respecto de las cuales el demandante guardó silencio, debiendo configurar el acto administrativo de manera plural y compleja con los diversos actos administrativos que se veían

afectados con la expedición de las resoluciones acusadas, lo cual no implica aceptar que el acto enjuiciado haya creado una situación jurídica particular.

3. Falta de integración de litis consorcio necesario: En caso de aceptarse que el acto enjuiciado creó una situación individual, la empresa debió formular la demanda contra todos los miembros del Sindicato, entre ellos los elegidos en las respectivas juntas directivas, que son los titulares de los derechos contenidos en los actos acusados.

4. Intervención de terceros: Sinaltrabavaria formuló queja ante la O.I.T y ésta profirió unas recomendaciones (143 literal c GB. 278/3/2) en las que lamentó la negativa de las autoridades nacionales a inscribir las respectivas Juntas Directivas, razón por la cual pidió al Gobierno que las inscribiera, solicitud que finalmente fue aceptada en las resoluciones acusadas. Ante esta situación debió ser citado el representante para Colombia de la O.I.T., oficiando al Comité de Libertad Sindical para que enviara los expedientes referentes al caso.

5. Incompetencia: Alega que con el restablecimiento del derecho solicitado se pretende que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo entre a definir una controversia que le corresponde a la Justicia Ordinaria Laboral (Artículo 52 de la Ley 50 de 1990, declarado exequible mediante sentencia C-096 de 1993)

6. Falta de causa: No es posible que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo defina la existencia o no de fueros convencionales, dado que el artículo 467 del C.S.T., ordena aplicar las convenciones colectivas de trabajo como fuente del derecho laboral.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El tercero interviniente, manifiesta que los actos acusados no violan el artículo 73 del C.C.A., toda vez que el titular del derecho creado mediante la inscripción de la Junta Directiva no es la empresa demandante, sino las Seccionales de "SINALTRABAVARIA". Que el Ministerio demandado no incurrió en omisiones graves que le impidieran a Bavaria hacer uso de los derechos contemplados en los artículos 14, 74 y 78 del C.C.A.

Argumenta que gracias al principio de libre autonomía sindical, la organización sindical es quien solicita las inscripciones de los Comités Seccionales, celebra Asambleas Sindicales y nombra sus delegados, y sólo tramita ante el ente demandado la inscripción correspondiente, teniendo el empleador solamente el carácter de tercero.

En cuanto a la violación de los artículos 55 de la Ley 50 de 1990 y 391 del C.S.T., se acogió a lo expresado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la contestación de las demandas, en el sentido de que las actuaciones administrativas que dieron origen a estas sólo pretendieron inscribir personas en las Juntas Directivas de varias seccionales ya creadas con anterioridad a la Ley 50 de 1990.

Agrega que el artículo 55 de la Ley 50 de 1990, prohibió la existencia de varios comités seccionales, sin que pueda existir más de una Subdirectiva o Comité en un municipio, y no hizo referencia al Distrito Capital de Bogotá que es la

agrupación de varios municipios, por lo que no se puede inferir que el legislador hubiere prohibido la existencia de varios comités en un Distrito Capital.

La parte demandante, ratifica los argumentos expuestos en la demanda y cita jurisprudencia² sobre el artículo 55 de la Ley 50 de 1990.

El Ministerio Público, por su parte, estima que se deben declarar no probadas las excepciones y al tiempo denegar las pretensiones de la demanda:

Concepto del Ministerio Público sobre las excepciones propuestas por el tercero interviniente:

En cuanto a la indebida acumulación de pretensiones, expresa que en los casos concretos es posible ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, porque de acuerdo con el artículo 85 del C.C.A., de ella puede hacer uso quien se crea lesionado en un derecho amparado en una norma jurídica. En el presente caso, la empresa demandante cree que con la expedición de los actos demandados se le causó un perjuicio económico, ya que con la inscripción de las Juntas Directivas se les debe reconocer a los que se encuentren inscritos, permisos sindicales remunerados, generándole a Bavaria un costo económico correspondiente a horas no trabajadas que son debidamente remuneradas.

Respecto de la carencia y falta de identidad de los actos administrativos demandados, señala que es equivocado plantear esta excepción,

² Concepto del Consejo de Estado de 6 de junio de 1995, radicación No. 694; sentencias de la Corte Suprema de Justicia No. 115 de 26 de septiembre de 1991 y de 17 de julio de 1997, expediente No. 9635.

ya que los actos que resolvieron la petición de revocatoria directa son autónomos e independientes y la parte actora cumplió con lo dispuesto en el tercer inciso del artículo 138 del C.C.A.

Tampoco prospera la excepción de falta de integración de litis consorcio necesario, porque el derecho de inscripción de las Subdirectivas pertenece a la organización sindical con personería jurídica propia, lo que la individualiza de sus afiliados.

Por último, en cuanto a la intervención del representante para Colombia de la O.I.T., manifiesta que su concurrencia no es obligatoria por no tener la calidad de parte en la presenta acción y porque no es una persona que pueda resultar afectada con el resultado de la decisiones judiciales solicitadas.

Concepto del Ministerio Público sobre los cargos de nulidad:

Expone que en la revocatoria directa, cuando no se ha creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no se requiere el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho.

En los casos concretos el único titular del derecho es el Sindicato. Lo anterior no significa que no se le deban notificar a la empresa demandante las decisiones relacionadas con la inscripción de las Juntas Directivas, pero sólo para cumplir con el requisito de publicidad requerida en los actos sindicales y para efectos de la garantía foral, pero en ningún momento como sujeto de derechos.

Toda organización sindical tiene derecho a redactar sus propios estatutos o reglamentos, elegir libremente sus representantes, organizar su administración y actividades y formular un programa de acción (artículo 3 del Convenio de la O.I.T).

Comparte lo expuesto por el Consejo de Estado en auto de 8 de marzo de 2001, respecto a que el acto que niega la inscripción de una Junta Directiva de un sindicato, no crea o modifica una situación jurídica en particular para la empresa Bavaria, por lo que no puede considerarse como titular del derecho adquirido de la no inscripción de la Subdirectiva, no siendo necesario vincularlo.

En síntesis, concluye que no era necesaria la citación de la empresa, así como tampoco su autorización expresa o escrita para que la Administración revocara directamente las decisiones que habían negado la inscripción sindical.

Frente a lo expuesto por la empresa demandante de “fuerza de cosa juzgada administrativa” o “autoridad de cosa decidida” no es correcta, puesto que no es posible hablar de cosa juzgada en materia de actos administrativos, porque la función de la Administración no es la declaración de derechos, asunto exclusivo de los Jueces.

Resalta que en relación a la primera solicitud de inscripción que culminó con la negativa de esta, el Sindicato no fue quien agotó la vía gubernativa,

por lo que no estaba imposibilitado para solicitar la revocatoria directa de los actos que le negaron la inscripción de la Junta (artículo 70 C.C.A.)

Sostiene que el argumento del demandante de no poder tramitarse una solicitud de revocatoria directa respecto de un acto que no se ha impugnado en vía gubernativa, es errado, pues el Código Contencioso Administrativo exige todo lo contrario al prohibir la revocatoria directa de los actos respecto de los cuales el petitionerario haya hecho uso de los recursos ordinarios.

Sobre la violación del artículo 55 de la Ley 50 de 1990³, considera lo siguiente:

Para el Ministerio Público el citado artículo 55, limita la autonomía de la organización sindical e interfiere en su administración interna, teniendo en cuenta los diferentes centros de trabajo de las empresas y las necesidades que se pueden presentar en el ejercicio de la actividad sindical.

Por lo anterior, considera que para resolver este cargo se debe hacer una integración normativa de los artículos 39, 53 y 93 constitucionales con los convenios 87 y 98 de la O.I.T., con el objeto de aplicar la excepción de inconstitucionalidad del artículo 55 de la Ley 50 de 1990, porque, repite, limita el derecho de asociación sindical.

Comenta que aunque no es competencia de esta Jurisdicción examinar la validez de una cláusula convencional, se observa en la cláusula No 7 de la Convención Colectiva de trabajo, que se acordó con la empresa el

³ C-797 de 2000.

reconocimiento del fuero sindical a todas las Directivas Seccionales del Sindicato en el país, aun cuando en un mismo Municipio exista más de una seccional, lo que demuestra que el número máximo de Directivas Seccionales por Municipio no corresponde a un derecho necesario y único que debe regular a todos los sindicatos, sino que depende de la situación particular de cada organización sindical, según la empresa o el lugar de trabajo de sus afiliados. En todo caso, advierte que no se presenta falta de competencia por cuanto el control de legalidad se hace respecto al artículo 55 de la Ley 50 de 1990, sin entrar a estudiar la eficacia de la cláusula séptima de la convención colectiva.

Se procede a decidir, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

En los presentes asuntos acumulados, se debe realizar el estudio de legalidad de los siguientes actos administrativos, todos expedidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

1) En el **Proceso 004-2001, la Resolución No. 2027 de 12 de septiembre de 2000**, a través de la cual se revocaron dos actos administrativos y se ordenó inscribir en el registro sindical las *Juntas Directivas del sindicato de trabajadores de Bavaria S.A. y sus filiales, Seccional Litoral*, elegidas el 16 de julio de 1999 y el 30 de enero de 2000.

2) En el **Proceso No. 005-2001, la Resolución No. 2025 de 12 de septiembre de 2000**, mediante la cual se revocaron dos actos administrativos y

se ordenó inscribir en el registro sindical las *Juntas Directivas de la Subdirectiva Sindical Maltería de Bogotá* del sindicato de trabajadores de Bavaria S.A. y sus filiales “SINALTRABAVARIA”, elegidas el 24 de julio de 1999 y el 12 de febrero de 2000.

3) En el **Proceso No. 006-2001**, la Resolución No. 2029 de 12 de septiembre de 2000, por medio de la cual se revocó un acto administrativo y se ordenó inscribir en el registro sindical la *Junta Directiva de la Subdirectiva Sindical de Colenvases* de “SINALTRABAVARIA”, elegida el 12 de febrero de 2000.

4) En el **Proceso No. 009-2001**, la Resolución No. 2028 de 12 de septiembre de 2000, por la cual se revocó un acto administrativo y se ordenó inscribir en el registro sindical la *Junta Directiva de “SINALTRABAVARIA” Seccional Dirección y Ventas*, elegida el 30 de enero de 2000.

Consideraciones sobre las excepciones propuestas.

Antes de decidir el fondo del asunto planteado en cada una de las demandas, procede la Sala a pronunciarse sobre las excepciones propuestas por el Sindicato Nacional de trabajadores de Bavaria S.A. y sus filiales “SINALTRABAVARIA” como tercero interviniente, en los procesos: 1. **005-2001** (fl. 357); 2. **006-2001** (fl. 345); y 3. **009-2001** (fl. 379).

Se propusieron, i) **una indebida acumulación de pretensiones** por cuanto la acción pertinente era la de simple nulidad, ya que los actos demandados no le crearon a la empresa demandante ninguna situación concreta y particular,

que lo legitimara para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; ii) **carencia y falta de identidad del acto administrativo demandado** porque de ser procedente las acciones interpuestas, los actos acusados debieron ser demandados con otros integrando un acto complejo; iii) **falta de integración de litis consorcio necesario**, por no haberse citado a todos los afiliados del sindicato de trabajadores de Bavaria y en especial a los elegidos en las Juntas Directivas de las diferentes Subdirectivas; iv) **intervención de terceros**, puesto que debió ser citado el representante para Colombia de la O.I.T, quien hizo unas recomendaciones a la controversia surgida entre las partes; v) **incompetencia**, en razón a que unas pretensiones planteadas en las demandas deben ser resueltas por la Jurisdicción Ordinaria Laboral (artículo 55 de la Ley 50 de 1990); y vi) **falta de causa**, porque no es posible que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo defina la existencia de fueros convencionales.

Sobre la indebida acumulación de pretensiones: De acuerdo con el planteamiento expuesto, se deduce que la excepción que se propone es la indebida escogencia de la acción.

Como en todos los procesos acumulados, las resoluciones demandadas ordenaron inscribir en el registro sindical las Juntas Directivas de algunas Subdirectivas del Sindicato de trabajadores de la empresa Bavaria S.A., es claro que la materia contenida en ellos incumbe exclusivamente al Sindicato como consecuencia de la actividad sindical de su organización. Sin embargo, no se puede desconocer que existe una relación jurídica directa entre ésta y el sindicato "SINALTRABAVARIA", por eso hizo bien el Ministerio en notificar todas las resoluciones demandadas a la empresa; y si ésta considera que los efectos

jurídicos de esos actos además de transgredir el ordenamiento jurídico le vulneran un derecho, el asunto puede ser debatido a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho⁴.

Sobre la carencia y falta de identidad del acto administrativo demandado: La revocatoria directa es una de las formas de extinción de los actos administrativos, mediante la cual la Administración decide, de oficio o a petición de parte, eliminar del mundo jurídico un acto anterior, mediante una actuación posterior autónoma e independiente. La revocatoria de los actos se asocia como una forma de autocontrol de la misma Administración, como consecuencia del examen que realiza sobre sus propias decisiones, fundándose para ello en unas causales taxativas consagradas en la ley (artículo 69 del C.C.A.).

En consecuencia, la pretensión de nulidad en cada una de las demandas estuvo bien dirigida al demandarse solamente las resoluciones que resolvieron la solicitud de revocatoria directa, en las que se ordenó la inscripción de unas Subdirectivas del Sindicato "SINALTRABAVARIA", entre otras cosas, porque los actos revocados jurídicamente, perdieron fuerza ejecutoria, y por tanto no hay posibilidad de integrarlos con la decisión que se revisa.

Sobre la falta de integración de litis consorcio necesario: El Código Sustantivo del Trabajo dispone en su artículo 364 que toda organización sindical de trabajadores, por el sólo hecho de su fundación y a partir de la asamblea constitutiva, goza de personería jurídica, sujeta de derechos y capaz de contraer obligaciones, y por consiguiente en los presentes procesos no es necesaria la

⁴ Sentencia de 25 de marzo de 2010 M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

vinculación de los afiliados al sindicato, toda vez que quien realizó la solicitud de inscripción de cada una de las Juntas Directivas, fue la organización sindical con personería jurídica "SINALTRABAVARIA", quien representa su propio interés y el de sus afiliados.

Lo anterior, sin perjuicio del derecho que le asiste a todo afiliado para hacerse parte en los procesos, conforme a los artículos 52 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, situación que no aconteció en el sub lite, por cuanto ninguno hizo manifestación al respecto.

Sobre la intervención de terceros: la Sala observa que en cuanto al representante de la O.I.T para Colombia, quien manifestó unas recomendaciones sobre las controversias planteadas, no es obligatoria su concurrencia a los procesos por no tener la calidad de parte en la acciones interpuestas, además no se evidencia que pueda resultar afectado con el contenido de las decisiones que se profieran.

Sobre la incompetencia y falta de causa:

Del confuso planteamiento de esta excepción, infiere la Sala que se propone en virtud de que una de las normas sustanciales presuntamente violadas, artículo 55 de la Ley 50 de 1990, regula una materia propia de la Jurisdicción Ordinaria, que tiene que ver con las directrices legales para las Directivas Seccionales de un sindicato e indirectamente con algún fuero sindical.

A la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se le asignó la competencia para juzgar todos los actos administrativos y ejercer el control de

legalidad de los mismos, frente cualquier norma superior, sin importar la materia que regule. Las acciones propuestas están encaminadas a restablecer el orden jurídico que se estima infringido con los actos de inscripción de las Juntas Directivas de las Seccionales Sindicales, pretensiones que de tener éxito sólo pueden estar referidas a la nulidad de dichas inscripciones. No se va a juzgar el fuero de las directivas sindicales, pues si bien ello deviene del carácter de ser miembro de una junta directiva, la contienda sobre la legalidad o no de su conformación e inscripción corresponde al juzgamiento de un acto de la administración y no al desconocimiento de la prerrogativa de un fuero sindical.

Consideraciones sobre los cargos planteados en las demandas:

Sobre la violación de los artículos 14, 28, 34, 35, 73 y 74 del C.C.A., en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política:

Acusa que en razón a la solicitud de revocatoria directa hecha por la organización sindical "SINALTRABAVARIA", con el fin de que desaparecieran los actos administrativos que negaron la inscripción de cada una de la Juntas Directivas, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se encontraba en la obligación de citar a la empresa Bavaria S.A., para que hiciera valer sus derechos dentro de las respectivas actuaciones, derechos e intereses de los que la empresa demandante era titular, máxime cuando había participado en cada una de las actuaciones administrativas que inicialmente negaron la inscripción. Agrega que la entidad demandada para revocar dichas resoluciones debió pedir el consentimiento expreso de la empresa demandante, por ser la titular de los derechos allí contenidos.

La revocatoria directa *“es el mecanismo por el cual un acto administrativo, sea que esté o no en firme, es suprimido o sustituido por el mismo organismo que lo expidió, mediante una decisión de signo o sentido contrario, tomada por fuera de las etapas propias del procedimiento administrativo y en virtud de causales expresas y especialmente señaladas por la ley.”*⁵

El Código Contencioso Administrativo establece en su artículo 69 las causales de revocatoria directa, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 69. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

Comprobada una de las causales descritas es posible la revocatoria directa de los actos administrativos, de oficio o a petición de parte. En relación con los actos de carácter particular y concreto el C.C.A. señala:

“ARTÍCULO 73. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores

⁵ BERROCAL GUERRERO, LUIS ENRIQUE. Manual de del Acto Administrativo. 2009. pg. 457.

aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.
(Negrilla fuera de texto)

Podrá ser revocado un acto que ha creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, cuando se ha obtenido el *consentimiento expreso del respectivo titular*.

Cuando se trata de la conformación de las Juntas Directivas de cada una de las Subdirectivas de una organización sindical, no se está creando o modificando una situación jurídica particular y concreta o reconociendo un derecho de igual categoría al empleador, porque las Subdirectivas son órganos internos del sindicato, es decir, los actos de inscripción en el registro sindical de la conformación de la Juntas son actos de carácter particular, que modifican únicamente la estructura interna de la asociación sindical.

Al tratarse de la inscripción de diferentes Juntas Directivas de un sindicato como "SINALTRABAVARIA", la autoridad competente para autorizarlas no tenía la obligación jurídica de vincular a la empresa Bavaria, porque la solicitud de inscripción de una junta sindical, prima facie, no vislumbra una afectación de los intereses de la empresa, entre otras cosas, porque los sindicatos tienen derecho a elegir libremente a sus representantes (convenio 87 de la O.I.T.)

En resumen, como los actos revocados no crearon, modificaron o reconocieron ningún derecho a la empresa Bavaria, no era exigible su consentimiento; y al no tener un interés directo al inicio de la actuación administrativa

de la solicitud de revocatoria, la autoridad competente no tenía el deber jurídico de citarla.

Lo anterior, sin perjuicio del derecho de la empresa a que se le notificaran las decisiones que revocaron la inscripción, como en efecto se hizo, de acuerdo con el artículo 5 del Decreto 1194 de 1994, que prescribe: *“...La providencia mediante la cual se ordena o no la inscripción, debidamente motivada, deberá notificarse al representante legal de la organización sindical, a quienes hayan suscrito la respectiva solicitud, y al empleador o empleadores correspondientes.”*

El artículo 74 del C.C.A., dispone que para que proceda la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa conforme al artículo 28 y concordantes del mismo código. Este artículo exige que cuando la actuación administrativa sea iniciada de oficio y se desprenda que hay particulares que puedan resultar afectados en forma directa, a éstos se les debe comunicar la existencia de la actuación y objeto de la misma, e igualmente en dichas actuaciones debe darse aplicación a los artículos 14, 34 y 35 del C.C.A.

Se observa que las revocatorias directas no fueron iniciadas de oficio por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sino por solicitud del sindicato que elevó peticiones de revocatoria de cada uno de los actos que habían negado la inscripción en el registro sindical, por esta razón no son aplicables para este caso los artículos mencionados.

Sobre la violación del artículo 70 del C.C.A.:

Argumenta que con los recursos interpuestos por la empresa en la vía gubernativa, no podía posteriormente el sindicato solicitar la revocatoria directa, tal y como lo ordena el artículo 70 del C.C.A.

Este artículo señala:

“Artículo 70. IMPROCEDENCIA. No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos **respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa.**”

No es procedente la revocatoria directa **cuando el mismo solicitante, y no otro**, hubiere interpuesto los recursos en la vía gubernativa, regla que no se violó en el presente caso porque el Sindicato “SINALTRABAVARIA”, fue el que formuló directamente la solicitud de revocatoria de las Resoluciones anteriores que habían negado el derecho, en cuya actuación la Asociación sindical nunca interpuso los recursos de la vía gubernativa. Quien no podía solicitar la revocatoria directa era la empresa Bavaria, porque ésta sí interpuso los recursos de reposición y apelación, contra las primeras decisiones que negaron la inscripción, consiguiendo una decisión contraria y adversa para el Sindicato.

Sobre la violación de los artículos 50, 51, 59, 62, 63 y 66 del C.C.A.:

Afirma que los actos que resolvieron los recursos interpuestos por la empresa, dentro de la primera actuación administrativa, por medio de los cuales se negaron las inscripciones de las Juntas, habían cobrado lo que jurisprudencial y

doctrinariamente se conoce como “fuerza de cosa juzgada administrativa” o “autoridad de cosa decidida”.

La cosa juzgada se predica de las decisiones judiciales y no de los actos administrativos, de los cuales se establece su firmeza en los términos del artículo 62 del C.C.A. La firmeza que adquieren los actos administrativos no excluye el derecho a ejercer la revocatoria directa, dado que según lo señalado en el artículo 71 del mismo código, este mecanismo excepcional podrá darse en cualquier tiempo, *“inclusive en relación con los actos en firme”*, siempre y cuando se de una de las causales del artículo 69 ibídem.

Alega la empresa Bavaria que el ente demandado al resolver nuevamente la petición de inscripción, que se hizo mediante la revocatoria directa, desconoció lo dispuesto en los artículos 51 y 63 del C.C.A., toda vez que respecto a los actos en que el Ministerio se abstuvo de inscribir cada una de las Juntas Directivas, el sindicato dejó de recurrirlos, optando por solicitar la revocatoria directa, cuando contra ellos procedían los recursos de reposición y apelación, siendo este último obligatorio.

Como ya se anotó en el desarrollo del cargo anterior, en relación con el artículo 70 del C.C.A., precisamente la solicitud de revocatoria directa cuando se haga por solicitud de parte es procedente siempre y cuando el peticionario no haya hecho uso de los recursos establecidos en el artículo 50 del C.C.A.

Sobre la violación del Artículo 55 de la Ley 50 de 1990.

Dice la parte actora que los actos acusados permitieron las inscripciones de las Juntas Directivas de unas Seccionales Sindicales que operan en el mismo domicilio principal del Sindicato, al tiempo que admitieron más de una Subdirectiva o Seccional Sindical en un mismo municipio, en contravía del artículo 55 de la Ley 50 de 1990.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara en expresar que no obstante el carácter fundamental de la libertad sindical y del derecho de asociación sindical, éstos no ostentan un carácter absoluto, por cuanto la misma Carta Fundamental en su artículo 39, condiciona el ejercicio de dicha libertad y derecho **a que su estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujeten al orden legal y a los principios democráticos.**⁶

En este contexto se expidió la Ley 50 de 1990, que en su artículo 5º, dispuso:

“Directivas seccionales. Todo sindicato podrá prever en sus estatutos la creación de Subdirectivas Seccionales, en aquellos municipios distintos al de su domicilio principal y en el que tenga un número no inferior a veinticinco (25) miembros. Igualmente se podrá prever la creación de Comités Seccionales en aquellos municipios distintos al del domicilio principal o el domicilio de la subdirección y en el que se tenga un número de afiliados no inferior a doce (12) miembros. No podrá haber más de una subdirectiva o comité por municipio”. (Negrillas de la Sala)

Este precepto permitió la creación de Subdirectivas y comités seccionales sólo en municipios distintos a aquél donde tuviere domicilio principal la organización sindical. Así mismo, puntualizó que no podrá haber más de una

⁶ Sentencia C-797 de 2000. (MP. Antonio Barrera Carbonell).

Subdirectiva o comité en un mismo municipio. Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

“(…) Permitir la creación de subdirectivas y comités seccionales, en aquellos municipios distintos al del domicilio principal del sindicato, e indicar que no podrá haber más de una subdirectiva o comité por municipio, apenas impone unos requisitos mínimos e indispensables para el normal funcionamiento y organización de un sindicato, que permiten ampliar su campo de acción y así garantizar los derechos de asociación y libertad sindical, así como el de participación de quienes lo integran.

Cabe observar, que las normas acusadas acogen una perspectiva descentralizadora en beneficio de la representación de los trabajadores, que tiende “a dar una mayor garantía al derecho de asociación y al principio de libertad sindical, y a la modernización de las instituciones del derecho colectivo del trabajo.”⁷

Además, en cuanto a que no pueda existir más de una subdirectiva o comité por municipio, debe señalarse que el derecho de participación democrática en las organizaciones sindicales no puede soportarse en la simple existencia de un gran número de directivas o comités seccionales en un mismo municipio, lo que podría entorpecer su normal funcionamiento, sino en garantizar la real y efectiva participación de todos los trabajadores en las decisiones que los afectan y en la defensa de sus intereses comunes, lo que se logra con la posibilidad de crear una subdirectiva o comité por municipio y en un lugar distinto al del domicilio principal del sindicato.”⁸

Las Secciones Primera⁹ y Segunda¹⁰ del Consejo de Estado, con base en un criterio de la Sala de Consulta y Servicio Civil¹¹, han determinado que todos los estatutos de las organizaciones sindicales, contrarias al artículo 55 de la Ley 50 de 1990, deben adaptarse a ésta y a sus reglamentos, pues las normas laborales por ser de orden público, producen efecto general e inmediato de acuerdo con los artículos 14 y 16 del Código Sustantivo del Trabajo. En estos mismos fallos y con base en el mismo criterio jurisprudencial, se señaló que

⁷ Compilación de la reforma laboral. Abril de 1991, p. 64. Exposición de motivos al proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 50 de 1990.

⁸ Sentencia C-043 de 2006 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

⁹ Sentencia de 17 de septiembre de 2004 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁰ Sentencia de 7 de mayo de 1998 M.P. Dolly Pedraza de Arenas.

¹¹ Consulta de 6 de junio de 1995 M.P. Javier Henao Hidron

solamente puede efectuarse la inscripción de las Juntas de las Subdirectivas Seccionales Sindicales, en el registro correspondiente, cuando se cumplan los requisitos previstos en la Ley 50 de 1990 y sus reglamentos.

Del literal a) del artículo 46 de la Ley 50 de 1990, se infiere que los estatutos de las asociaciones sindicales en todo momento deben estar sujetos a la ley y por tanto el Ministerio antes de inscribir cualquier Junta Sindical, debe confrontar si las disposiciones estatutarias que sirven de fundamento, respetan o no las limitaciones contenidas en el artículo 55 de la Ley 50 de 1990.

En todas las resoluciones acusadas, se expresa lo siguiente:

“(…)

Como quiera que la primera inconformidad expuesta por el actor hace referencia expresa a la estipulación consagrada en el artículo cuarto de los estatutos que rigen la organización sindical, destacando que dicha norma fue debidamente aprobada por este ente Ministerial, poniendo de presente la primacía de la presunción de legalidad, siendo pertinente mencionar sobre este particular que el artículo 4 de los Estatutos de “Sinaltrabavaria”, así como la denominación que posteriormente adopte, mantendrá la existencia de las seccionales de conformidad con la cláusula de la Convención Colectiva de trabajadores que señala: **“La empresa reconocerá el fuero sindical a todas las directivas seccionales de Sinaltrabavaria en el país, aún cuando en un mismo municipio exista más de una seccional”**, en los casos de fusión sindical así mismo se mantendrán las garantías sindicales convencionales en materia de subdirectivas o seccionales. Lo anterior para efectos de inscripción y registro sindical ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”, Norma estatutaria esta que fue debidamente aprobada por este Ministerio a través de la Resolución No. 000848 del 2 de abril de 1996 que en la actualidad se encuentra vigente, dado que con posterioridad a su aprobación no ha sido objeto de modificación alguna por parte de la Organización mencionada.”

Como se ve, el artículo 4º de los estatutos hace referencia a la cláusula 7ª de una convención colectiva celebrada entre la empresa y el sindicato en 1998, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Cláusula 7ª Fuero sindical

La empresa reconoce el fuero sindical a todas las Directivas Seccionales de Sinaltrabavaria en el país, aun cuando en un mismo municipio exista más de una (1) Seccional.”

No era dable fundamentar la viabilidad de la inscripción de las Juntas Directivas de las distintas Subdirectivas en lo dispuesto en esa cláusula de la convención colectiva de trabajadores suscrita en 1998, en primer lugar, porque la norma convencional aludida regula la extensión del fuero sindical para quienes conformen unos determinados comités sindicales, y segundo, porque la creación de Subdirectivas sindicales es un acto autónomo de esas organizaciones, mas no objeto de reconocimiento empresarial ni materia de negociación colectiva y aun en el evento hipotético de que se hubiera dado su reconocimiento o negociación de una Subdirectiva Seccional Sindical, ello no subsanaría ningún vicio de ilegalidad.

Se encuentra dentro del expediente 005-01, la certificación en la que consta que el domicilio del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Empresa Bavaria S.A. y sus filiales y de su Comité Ejecutivo es en Bogotá, con personería jurídica No 054 de 3 de julio de 1936 (fl. 103)

Se observa que las Subdirectivas Seccional Litoral, Sindical Maltería, Sindical Colenvases y Seccional Dirección y Ventas, se encuentran domiciliadas

igualmente en la ciudad de Bogotá (fls. 30 cdno. 3 y 393 a 395 del proceso 005-2001)

A juicio de la Sala le asiste razón a la demandante, ya que si bien el artículo 39 de la Constitución Política prescribe que los trabajadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado, también **lo es que el mismo canon defirió la regulación de su estructura interna y funcionamiento a la ley, que, para el caso, es el artículo 55 de la Ley 50 de 1990**, el cual, como ya se vio, permite Subdirectivas Sindicales sólo en municipios distintos a aquél donde tuviere domicilio principal la organización sindical y no más de una subdirectiva en un mismo municipio.

En consecuencia, la Sala considera que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debió negar la inscripción de las Juntas Sindicales, razón por la cual declarará la nulidad de los actos acusados en todos los procesos acumulados.

Se precisa que no es necesario declarar el restablecimiento del derecho solicitado, en tanto declarada la nulidad de los actos acusados revocatorios, recobran fuerza ejecutoria los actos anteriores, que negaron la inscripción de cada una de las Juntas, ya mencionadas tantas veces.

Se advierte que en el caso sub lite, la conducta asumida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de la Protección Social) no fue dilatoria ni temeraria, no siendo posible acceder a la condena en costas solicitada.

No siendo necesario estudiar la última denuncia de infracción de las normas invocadas en la demanda, en mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

- 1) **DECLÁRANSE** no probadas las excepciones propuestas, dentro de los procesos 005-2001, 006-2001 y 009-2001.

- 2) Dentro del **proceso No. 0004-2001**, **DECLÁRASE LA NULIDAD** de la Resolución 2027 de 12 de septiembre de 2000, expedida por el Coordinador ad-hoc del Grupo de Trabajo de la Dirección Territorial de Cundinamarca, mediante la cual se inscribió en el registro sindical la Junta Directiva de la Seccional Litoral del Sindicato Nacional de trabajadores de Bavaria S.A. "SINALTRABAVARIA" y sus filiales

- 3) Dentro del **proceso No. 005-02001**, **DECLÁRASE LA NULIDAD** de la Resolución 2025 de 12 de septiembre de 2000, expedida por el Coordinador ad-hoc del Grupo de Trabajo de la Dirección Territorial de Cundinamarca, por medio de la cual se inscribió en el registro sindical la Junta Directiva de la Subdirectiva Sindical Maltería de Bogotá del Sindicato Nacional de trabajadores de Bavaria S.A. "SINALTRABAVARIA" y sus filiales.

4) Dentro del **proceso No. 006-2001, DECLÁRASE LA NULIDAD** de la Resolución 2029 de 12 de septiembre de 2000, expedida por el Coordinador ad-hoc del Grupo de Trabajo de la Dirección Territorial de Cundinamarca, a través de la cual se inscribió en el registro sindical la Junta Directiva de la Subdirectiva Sindical de Colenvases del Sindicato Nacional de trabajadores de Bavaria S.A. "SINALTRABAVARIA" y sus filiales.

5) Dentro del **proceso No. 009-2001, DECLÁRASE LA NULIDAD** de la Resolución 2028, expedida por expedida por el Coordinador ad-hoc del Grupo de Trabajo de la Dirección Territorial de Cundinamarca, mediante la cual se inscribió en el registro sindical la Junta Directiva de la Seccional Dirección y Ventas del Sindicato Nacional de trabajadores Bavaria S.A. "SINALTRABAVARIA" y sus filiales.

6) En todos los procesos **DENIÉGASE** la condena en costas.

Una vez ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.-

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

**Radicación No. 110010325000200100500 (005-2001). ACTOR: BAVARIA S.A. Y
MALTERIAS DE COLOMBIA.**