



*República de Colombia*  
*Tribunal Administrativo de Cundinamarca*  
*Sección Segunda – Subsección 7*  
*Magistrada Ponente: Dra. Patricia Salamanca Gallo*

Bogotá, veintinueve (29) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

**Demandante: Confederación Unión de Trabajadores de Colombia**  
**Demandado: Ministerio de Trabajo y otros**  
**Radicación : 250002342000201604380-00**  
**Medio : Tutela**

Decide la Sala en primera instancia la Tutela instaurada por el presidente de la Confederación Unión de Trabajadores de Colombia, señor Héctor Eduardo Colorado Méndez (f. 95 vto), a través de apoderada (f. 11) contra el Ministerio de Trabajo y otros.

## I. PRETENSIONES

La parte actora solicita que se ampare el derecho fundamental de igualdad y libre desarrollo del derecho de asociación; en consecuencia, pide que se le permita la participación activa, con capacidad de voz y voto en todas las actividades sindicales nacionales e internacionales y que las asignaciones presupuestales que se le otorguen sean iguales a las que se conceden a las demás confederaciones sindicales.

## II. ANTECEDENTES

### 2.1. Hechos

El accionante manifiesta que la Confederación Unión de Trabajadores de Colombia, en adelante UTC, representa una institución de los trabajadores desde 1949, cuya vida institucional se ha visto interrumpida por situaciones de violencia contra sus líderes sindicales lo cual conllevó a que en su oportunidad, el Ministerio de Justicia iniciara trámites para archivar su personería jurídica. No obstante, en el año 2013 un grupo de agremiaciones

sindicales la reactivaron y sufrieron por ello varias dificultades que fueron resueltas a través de acción de tutela.

Informa que el 27 de julio de 2015, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social inscribió a Héctor Eduardo Colorado Méndez como presidente de la Confederación demandante, quien en ejercicio de la representación que le fue reconocida, solicitó a las entidades demandadas la participación de la UTC en igualdad de condiciones que las demás confederaciones existentes en el país. No obstante, las autoridades accionadas solo permitieron la participación en el sector laboral de la Confederación General del Trabajo – CGT, la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC y Central Unitaria de Trabajadores agremiaciones CUT, a las que se les financió el transporte y hospedaje para asistir a la Conferencia Mundial de los Trabajadores, los Empresarios y el Gobierno.

Expone que en el año 2015 el Ministerio del Trabajo, previa solicitud de la UTC, dispuso la constitución de una comisión de control y vigilancia para las agremiaciones sindicales representativas, escenario en el que no se reconoció a la comisión enviada por la UTC.

Aduce que como estímulo y patrocinio para el funcionamiento de las federaciones y confederaciones de trabajo, el Gobierno concedió en el 2015 la suma de \$140.702.000.000 (sic) a cada una de las agremiaciones anteriormente citadas, esto es, la Confederación General del Trabajo – CGT, la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC y Central Unitaria de Trabajadores agremiaciones CUT, mientras que a la UTC solo se le asignó la suma de \$52.764.500.

Advierte que en el presente año, el Ministerio del Trabajo integró la delegación que asistiría a la Conferencia Internacional del Trabajo y pese a tener en cuenta al presidente de la UTC, solo ordenó pagos a los representantes de otras centrales de trabajadores y nuevamente excluyó sin razón a la confederación demandante.

Señala que con base en lo anterior, se solicitó por escrito una explicación al Ministerio del Trabajo, entidad que solo dio respuesta en virtud de una orden de tutela que así lo dispuso.

Sostiene que de igual manera, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República expidió el Decreto 958 de 2016, por medio del cual se dispuso la *"Conformación y remisión de las ternas de los comisionados ciudadanos aspirantes a integrar la Comisión Nacional Ciudadana la lucha contra la Corrupción"* escenario en el que también se tuvo en cuenta como organizaciones sindicales a la Confederación General del Trabajo – CGT, la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC y Central Unitaria de Trabajadores agremiaciones CUT, sin incluir a la confederación demandante.

Indica que el 6 de septiembre de 2016 se convocó a la demandante a presentar propuesta por valor de \$33.210.456, lo que evidencia que se le asignó un monto menor al concedido en el año anterior y mucho menor al asignado a las demás agremiaciones sindicales.

## **2.2. Fundamentos de derecho**

Estima que se ha vulnerado el derecho a la igualdad de la UTC, pues a pesar de encontrarse en idénticas condiciones y de haber obtenido el reconocimiento de los mismos derechos que las demás confederaciones existentes en el país, las autoridades demandadas le dan un trato diferente, actuación que carece de soporte jurídico que provenga de la constitución o la ley.

Alega que si bien no se está vulnerando su derecho de libre asociación, sí se está limitando su libre desarrollo, como quiera que las demandadas excluyen a la UTC de la posibilidad de participar en las decisiones que se toman en las conferencias internacionales del trabajo, así como en las comisiones para la lucha contra la corrupción y de concertación de políticas salariales y laborales en las cuales participan las demás confederaciones.

Afirma que de conformidad con lo establecido en la Ley 278 de 1996, la Administración tiene la Obligación de realizar, a través de la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales, un censo que permita establecer cuáles son la confederaciones más representativas del país, sin embargo, a la fecha, el Ministerio del Trabajo no ha realizado ningún tipo de censo a la UTC y por el contrario le ha impuesto cargas que ésta no debe soportar, toda vez que éste es siempre el argumento para negarle el

acceso y participación en los diferentes escenarios que exigen que quienes pueden acudir y beneficiarse son las confederaciones más representativas del país.

Con base en lo anterior, estima que si no se ha realizado un censo que permita establecer cuáles confederaciones tienen mayor representatividad, la Administración debe otorgar las asignaciones económicas de manera equitativa entre todas las confederaciones existentes, pues la norma no estableció ningún porcentaje a asignar mientras se realiza el censo, interpretación que se ajusta a lo establecido en el artículo 13 de la Constitución.

Indica que en sentencia de tutela proferida por el H. Consejo de Estado el 5 de julio de 2012, se ordenó al Ministerio del Trabajo realizar el censo de las confederaciones existentes en el país y se le previno para que se abstuviera de incurrir o de permitir la realización de prácticas que impliquen actos de discriminación respecto de las confederaciones sindicales existentes en el país.

No obstante lo anterior, la orden proferida por el Consejo de estado no se ha cumplido, pues los actos de discriminación continúan, por ejemplo (i) con la exclusión de la UTC de las conferencias internacionales de la OIT o, (ii) a pesar de haber sido incluida finalmente para asistir a la conferencia, no se le sufragaron los viáticos al igual que a los demás presidentes de las confederaciones asistentes (iii) se le excluyó de la comisión permanente de concertación de políticas salariales y labores y, (iv) se le concedió un presupuesto notoriamente menor al concedido las demás confederaciones sindicales del país.

### **III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Las entidades en contra de las cuales se presentó la acción contestaron así:

#### **3.1. El Ministerio de Trabajo (f. 237 s.)**

Informa que el presupuesto del proyecto de transferencias denominado "líderes sindicales", para la vigencia 2014 fue de \$474.870.500, lo que

supuso una disminución de los recursos entre el 2014 y el 2015 del 15.68%, razón por la cual todas las transferencias a la organizaciones sindicales se vieron disminuidas.

Aclara que para la vigencia 2015, la Alta Dirección del Ministerio decidió realizar la asignación de recursos de la siguiente manera: para la CGT, CTC y CUT, confederaciones más representativas de acuerdo al último censo sindical, un 80% del presupuesto y el 20% restante fue distribuido en las confederaciones recientemente creadas CNT, 10% y UTC 10%.

Señala que la Resolución 3666 de 2013, por la cual se modificó la resolución 3222 de 2011, en el párrafo de su artículo 5º, establece que los recursos se distribuirán entre las confederaciones sindicales existentes, sin establecer porcentaje alguno para las mismas, especialmente si se considera que no se ha finalizado el proceso de elaboración del censo sindical para determinar cuáles son las confederaciones más representativas del país. En similares circunstancias lo establece la Resolución del Ministerio del Trabajo 911 de 2016.

Aduce que para la vigencia 2016 el Ministerio estableció la distribución de los recursos a las confederaciones registradas así: CTC \$118.987.000, CUT \$118.987.000, CGT \$118.987.000, CNT \$33.210.457, UTC \$33.210.456, CSPC \$33.210.456.

Precisa que el criterio de distribución de los recursos de esta vigencia se fundamenta en la costumbre jurídica como fuente de derecho, históricamente en los censos oficiales realizados por la entidad (1947, 1984 y 1990), han arrojado que las organizaciones más representativas son la CGT, CTC y CUT, por lo que de alguna manera la información podría eventualmente estar desactualizada, sin embargo, el Ministerio de Trabajo adelanta las gestiones pertinentes para realizar e implementar el censo sindical que se constituye como el elemento mediante el cual se determine quiénes son las organizaciones más representativas, tal como lo dispone la Ley 278 de 1996.

Manifiesta que ante la actual inexistencia del censo, la Administración debe encausarse por la mencionada costumbre jurídica y disponer de la herramienta con que cuenta, valga decir, el último censo, lo cual, en criterio

de la entidad, no constituye ningún acto discriminatorio en contra de la UTC, como quiera que pese a no estar incluida en el último censo, se la ha tenido en cuenta en la asignación de recursos.

### **3.2. El Ministerio de la Protección Social (f. 209)**

Luego de enumerar las funciones asignadas a la entidad, señala que dicho Ministerio no es el competente para informar lo concerniente a lo solicitado en la presente acción, debido a que no se encuentra dentro de la órbita de funciones legales que le corresponden.

Manifiesta que se requirió a la Ministra del Trabajo para que cumpla con las órdenes impartidas en virtud de esta acción de tutela.

### **3.3. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (f. 167)**

Indica que el literal g) del artículo 2.1.4.1.2. del Decreto 958 de 2016, en relación con la convocatoria y conformación de la terna de las organizaciones sindicales responsabilizó a la CUT, CGT y la CTC, para liderar el proceso de convocatoria y conformación de la terna del sector de las organizaciones sindicales como manifestación del principio de participación democrática, previsto en el artículo 2 de la Constitución.

Expone que lo anterior, se hizo en aplicación del criterio de mayor representatividad, el cual se encuentra consagrado en el numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la OIT que consagra "...*Los Miembros se obligan a designar a los delegados y consejeros técnicos no gubernamentales de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de empleadores o trabajadores, según sea el caso, siempre que tales organizaciones existan en el país de que se trate...*"

Señala que en Colombia las organizaciones profesionales más representativas de trabajadores integran la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, de manera que, al haberse tenido en cuenta a las organizaciones sindicales señaladas como las más representativas del sector, la entidad garantizó los derechos de las agremiaciones y por ende, no vulneró derecho fundamental alguno.

### **3.4. El Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (f. 213)**

Indica que dicha entidad no tiene relación con los hechos narrados en la acción de tutela, pues no existen nexos causales con ésta en cuanto se aducen trámites y procesos adelantados por algunas centrales sindicales ante el Ministerio de Trabajo y Protección Social. En consecuencia, solicita se declare la falta de legitimación en la causa de dicha entidad.

## **IV. CONSIDERACIONES**

La acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000, como mecanismo directo y expedito para la protección de derechos fundamentales constitucionales, permite a las personas reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los mismos, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquiera autoridad pública o de los particulares, siempre que no se disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de impedir un daño irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio.

### **1. Problema jurídico**

En el presente caso la controversia se circunscribe a determinar si el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de la Protección Social y los Departamentos administrativos de la Presidencia de la República y Bienestar Social, vulneraron los derechos a la igualdad y libertad de la Confederación Unión de Trabajadores de Colombia, por su omisión de permitirle hacer parte, en igualdad de condiciones con las demás agremiaciones sindicales existentes, de los diferentes escenarios de participación establecidos para este tipo de asociaciones en el país.

### **2. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 1382 del 12 de julio del 2000, "...conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza...". Así mismo, dispuso

el numeral primero del citado artículo que los Tribunales son competentes para conocer, en primera instancia, de “...*Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad pública del orden nacional...*”.

En este caso, la acción se presenta en contra de los Ministerios del Trabajo y de la Protección Social, así como los Departamentos administrativos de la Presidencia de la República y Bienestar Social y el lugar de los hechos que dan origen a la violación alegada, se presentan en el Distrito Capital, razón por la cual el presente Tribunal es competente para conocer del trámite de la acción.

### **3. De los derechos cuya protección se solicita**

#### **3.1. Del derecho a la igualdad**

El artículo 13 constitucional dispone que “*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley...*” y recibirán el mismo trato de las autoridades, gozando “...*de los mismos derechos y oportunidades sin ninguna discriminación...*”, imponiendo el deber de proteger especialmente a aquellas personas que se encuentren en debilidad manifiesta en relación las demás personas.

La Corte Constitucional ha llamado la atención a fin de decantar que el objetivo del principio/derecho a la igualdad no es el de construir un ordenamiento jurídico absoluto que otorgue a todos idéntico trato dentro de una concepción matemática, ignorando factores de diversidad que exigen del poder público, la previsión y la práctica de razonables distinciones tendientes a evitar que por la vía de un igualitarismo ciego y formal en realidad se establezca, se favorezca o se acreciente la desigualdad.

Es preciso tener en cuenta entonces que para ser objetiva y justa, la igualdad, no puede desconocer en su determinación tales factores, ya que ellas reclaman regulación distinta para fenómenos y situaciones divergentes, pues el principio “...*exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya que por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base criterios proporcionados a aquellas, el Estado*

*procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta... ”.*<sup>1</sup>

Así entonces, ha precisado la jurisprudencia que no toda desigualdad o diferencia de trato constituye una vulneración de la Constitución, “...pues se sigue aquí la regla general la cual señala que un trato diferente sólo se convierte en discriminatorio (y en esa medida en constitucionalmente prohibido) cuando no obedece a causas objetivas y razonables, mientras que el trato desigual es conforme a la Carta cuando la razón de la diferencia se fundamenta en criterios válidos constitucionalmente... ”.

Ciertamente, el trato diferenciado de dos situaciones de hecho diversas no constituye una discriminación, dado que por tratarse de circunstancias de hecho diferentes, pueden ser atendidas en forma distinta de conformidad con la ley, atendiendo eso sí, a criterios de proporcionalidad y razonabilidad que garanticen un trato posible y adecuado. Al respecto dijo la Corte:

*“...La jurisprudencia constante de esta Corporación también ha señalado que el trato diferenciado de dos situaciones de hecho diversas no constituye una discriminación, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: primero, que los hechos sean distintos; segundo, que la decisión de tratarlos de manera diferente esté fundada en un fin aceptado constitucionalmente; tercero, que la consecución de dicho fin por los medios propuestos sea posible y además adecuada.*

*Cada una de estas condiciones corresponde al papel que juegan los tres elementos - fáctico, legal o administrativo y constitucional - en la relación que se interpreta. Por eso, la primera condición pertenece al orden de lo empírico (hecho), la segunda hace parte del orden de lo válido (legalidad) y la tercera del orden de lo valorativo (constitución).*

*Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos, ha sostenido que la igualdad de trato queda violada cuando carece de justificación objetiva y razonable. “La existencia de una justificación semejante - dice la Corte - debe apreciarse en relación con la finalidad y con los efectos de la medida examinada, sin desconocer los principios que generalmente prevalecen en las sociedades democráticas. Una diferencia de trato en el ejercicio de un derecho consagrado por el Convenio no sólo debe perseguir una finalidad legítima: el artículo 14 se ve también violado cuando resulta claramente que no existe una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”<sup>2</sup>... ”.*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C- 094 de 1993, Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1110 de 2001. Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández

Acorde con lo expuesto hasta aquí, puede señalarse que para establecer si se violó o no la garantía fundamental es preciso que el operador de justicia emprenda un juicio de valoración que implica un cotejo de las condiciones en que se encuentra el sujeto que invoca la aplicación del principio, versus la del individuo al que se le dio un trato diferente, pues solo así se puede identificar la existencia de circunstancias de discriminación o trato desigual.

### **2.3. La libertad de asociación**

Tal como lo ha indicado el H. Consejo de Estado en un asunto análogo<sup>3</sup>, como una manifestación del carácter incluyente de la Constitución Política, el artículo 38 garantiza el derecho de asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, en cuanto establece: *"Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en la sociedad"*.

Este derecho de naturaleza fundamental, ha sido entendido por la doctrina constitucional, como *"la libertad o facultad autónoma de las personas para unir sus esfuerzos y/o recursos, en aras de impulsar conjuntamente la realización de propósitos o finalidades comunes, mediante la adopción para el efecto de distintas formas asociativas, tales como, las asociaciones, corporaciones, sociedades, cooperativas, etc."*<sup>4</sup>.

Del mismo modo se ha indicado, que el núcleo esencial del citado derecho exige que su ejercicio se garantice en los distintos espacios o actividades de la sociedad, sin más limitaciones que aquellas derivadas de la Constitución Política, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y la ley, *"con el propósito de salvaguardar la primacía del interés general, la licitud de las actividades en común y los derechos y libertades de los demás"*.<sup>5</sup>

Así las cosas, el derecho de asociación puede tener fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos, entre otros, resaltándose como manifestaciones de esta garantía individual a los sindicatos (Art. 39 C.P.), las asociaciones empresariales (Art. 39 C.P.),

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda – Subsección "A" C.P: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. 5 de julio de 2012. Radicación 25000 23 25 000 2012 00980 01

<sup>4</sup> Sentencia C-865 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>5</sup> Sentencia T-464 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

los partidos políticos (Art. 40 C.P.), las cooperativas (Arts. 60 y 189-24 C.P.), los establecimientos educativos (Art. 68 C.P.) y las sociedades mercantiles (Art. 189-24 C.P.).

Por su parte, el artículo 39 de la Carta Política consagra el derecho fundamental de asociación sindical de los trabajadores, el cual constituye una modalidad del derecho de libre asociación, dado que aquél consiste en *“la libre voluntad o disposición de los trabajadores para constituir formalmente organizaciones permanentes que los identifiquen y los una, en defensa de los intereses comunes de la respectiva profesión u oficio, sin autorización previa o la injerencia o intervención del Estado, o de los empleadores”*<sup>6</sup>.

Cabe precisar que el derecho de asociación sindical tiene su fundamento no sólo en la Constitución, sino también en el bloque de constitucionalidad consagrado en los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos y específicamente en los Convenios 87 y 98 de la OIT relativos a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización.

De la misma manera, las organizaciones sindicales tienen el derecho a la no discriminación, de conformidad con el cual gozan de una especial protección del Estado contra todo acto que pueda perjudicarlos, siempre que actúen conforme a las leyes, contratos colectivos y demás disposiciones que los rijan. En este sentido, la OIT ha señalado que *“La protección contra la discriminación antisindical deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera del lugar del trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo”*<sup>7</sup>.

#### **2.4. Caso concreto**

Sea lo primero indicar, que de conformidad con las respuestas allegadas por las autoridades accionadas, es posible establecer que las limitaciones en el ejercicio del derecho de asociación e igualdad a que se hace referencia el escrito de tutela, tales como la falta de participación de la UTC en igualdad

<sup>6</sup> Sentencia C-797 de Junio 29 de 2000. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>7</sup> “La libertad sindical”. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra. Cuarta Edición. 1996.

de condiciones frente a las demás confederaciones sindicales existentes en el país y la asignación presupuestal ostensiblemente diferente entre éstas, obedece a una razón principal y es que la UTC no se encuentra establecida como una de las confederaciones sindicales más representativas, de conformidad con el censo sindical que debe realizar el Ministerio del Trabajo en virtud de lo establecido en la Ley 278 de 1996.

Al respecto, observa la Sala que la referida Ley 278 de 1996 que reglamentó la Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política, sobre el particular señala:

*“ARTICULO 5°. La comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales será tripartita en su integración y de ella formarán parte:*

*(...)*

*c) En representación de los trabajadores:*

*Cinco (5) representantes, con sus suplentes personales, designados o removidos por las confederaciones sindicales más representativas del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de éstas posea al momento de la elección, según censo que en tal sentido elabore el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y dentro de los cuales habrá por lo menos un representante con su respectivo suplente, de los pensionados, que se rotará cada cuatro años entre las dos (2) confederaciones de pensionados más representativas.”*

El artículo en comento fue modificado por la Ley 990 de 2005, así:

*“Artículo 1°. Modificase el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996, por la cual se reglamenta la composición y el funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el cual quedará así:*

*1. Tres (3) Representantes, con sus respectivos suplentes personales, designados o removidos por las Confederaciones Sindicales más representativas del País, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de estas posea al momento de la elección, según el censo que en tal sentido elabore el Ministerio de la Protección Social.*

*2. Un (1) representante con su respectivo suplente de los pensionados, que se rotarán cada cuatro años entre las dos (2) Confederaciones de pensionados más representativa.*

*3. Un (1) representante de los desempleados que se rotarán cada cuatro (4) años entre las dos (2) asociaciones de desempleados más representativa del país, determinadas con base en el número de*

*afiliados que cada una de estas posea al momento de la elección, según el censo que para el efecto elabore el Ministerio de la Protección Social.*

Ahora bien, sobre la asignación del presupuesto a las organizaciones sindicales, el Ministerio de Trabajo, en la Resolución 911 de 18 de marzo de 2016 “*Por medio de la cual se establecen los objetivos, principios y distribución de recursos del Programa de Actualización a Líderes Sindicales*”, señala que:

**ARTÍCULO 5o. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA DE ACTUALIZACIÓN DE LÍDERES SINDICALES.** *Los recursos del Programa de Actualización de Líderes Sindicales serán distribuidos entre organizaciones sindicales para desarrollar programas de actualización a líderes que hagan parte de una o varias asociaciones, federaciones o confederaciones sindicales, conforme lo establece la presente resolución y mediante la suscripción de convenios o contratos que sean aplicables, de conformidad con la normativa vigente.*

*Los recursos de este programa se invertirán, utilizarán y distribuirán entre las organizaciones sindicales que presenten programas de actualización a líderes sindicales al Ministerio del Trabajo conforme a la presente resolución.*

*Los programas o proyectos de capacitación se pueden realizar con el apoyo financiero, administrativo u operativo de las organizaciones sindicales.*

*Las Confederaciones de Trabajadores del país tendrán preferencia en la asignación de recursos del Programa de Actualización de Líderes Sindicales. Cuando finalice la segunda fase del censo sindical para determinar el número de afiliados a las diferentes Confederaciones de Trabajadores, se tomará este criterio como uno de los parámetros para la distribución de los recursos del programa de actualización de líderes sindicales.*

Sobre la realización del censo sindical de que trata la Ley 278 de 1996, indicó el Ministerio de trabajo en la citada Resolución:

**“ARTÍCULO 6o. ELABORACIÓN DEL CENSO SINDICAL.** *El Ministerio del Trabajo continuará con los procedimientos y trámites de implementación del Censo Sindical. La información sobre los datos de los afiliados, deberá ser suministrada por las Confederaciones de Trabajadores, con el compromiso de su custodia y total reserva.”*

Con base en las normas citadas, es posible concluir que el Ministerio del Trabajo tiene la obligación de realizar el censo de confederaciones sindicales existentes en el país, con el fin de verificar cuáles de ellas tienen la mayor representatividad, toda vez que es a partir de este parámetro que se

garantiza la participación de las referidas agremiaciones. Así mismo, se concluye de la Resolución 911 de 2016, que en la actualidad, el Ministerio del trabajo está adelantando procedimientos y trámites de implementación del censo sindical

De igual manera, del informe rendido por el Ministerio del Trabajo (f. 238) se extrae que la asignación económica que se concede a cada confederación depende del nivel de representatividad que tienen las confederaciones existentes en el país. No obstante, aduce el Ministerio que en la actualidad se adelantan las gestiones para realizar el censo y que los criterios para determinar el nivel representatividad de las confederaciones es el siguiente:

*“El criterio de distribución de los recursos de esta vigencia se fundamenta en la costumbre jurídica como fuente de derecho, históricamente en los censos oficiales realizados por la entidad (1947, 1984 y 1990), han arrojado que las organizaciones más representativas son la CGT, CTC y CUT, **entendemos que de alguna manera la información podría eventualmente estar desactualizada.** sin embargo, el Ministerio de Trabajo adelanta las gestiones pertinentes para realizar e implementar el censo sindical que se constituye como el elemento mediante el cual se determine quiénes son las organizaciones más representativas, tal como lo dispone la Ley 278 de 1996, **mientras tanto y ante la actual inexistencia del mencionado censo, la administración debe encausarse por la mencionada costumbre jurídica** y disponer de la herramienta con que cuenta, valga decir, **el último censo**, lo cual, en criterio de la entidad, no constituye ningún acto discriminatorio en contra de la UTC, como quiera que pese a no estar incluida en el último censo, se la ha tenido en cuenta en la asignación de recursos.”*

De conformidad con el informe que se cita, la Sala puede concluir que (i) para el Ministerio del Trabajo las confederaciones con mayor representación sindical del país, están determinadas en el último censo que se realizó en el año 1990, (ii) en la actualidad, la entidad adelanta las gestiones para la realización de un censo actualizado y (iii) la anterior actuación no discrimina a la accionante, pues en todo caso, se le ha permitido participar y ha sido tenido en cuenta para la asignación de recursos.

Así mismo, de las respuestas allegadas al expediente, se establece que para el Ministerio del Trabajo, las confederaciones sindicales más representativas del país son: la Confederación General del Trabajo – CGT, la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC y Central Unitaria de

Trabajadores agremiaciones CUT y con base en tal disposición, entidades como el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República han tenido en cuenta solamente a dichas agremiaciones en los escenarios de participación, como quiera que para la entidad son éstas las que la norma exige sean convocadas y no la UTC.

Es así como a través del Decreto 958 de 15 de junio de 2016, “*Por medio del cual se reglamenta el artículo 67 de la Ley 1474 de 2011 y se agrega un capítulo al Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, por el cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República*”, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República estableció la participación de las confederaciones sindicales más representativas del país, en los siguientes términos:

*Artículo 2.1.4.1 Convocatoria y conformación de la terna para la designación de comisionados ciudadanos. En cada uno de los sectores mencionados en el artículo 66 de la Ley 1474 2011, habrá una convocatoria para la conformación de la terna de los aspirantes a comisionados la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción. En cada convocatoria se aplicarán criterios, procedimientos, protocolos y esquemas que garanticen la transparencia, democratización y participación ciudadana.*

*En cada sector, la convocatoria y conformación de las ternas será responsabilidad de los siguientes sujetos:  
(...)*

*g. La convocatoria y conformación de la terna de las Organizaciones Sindicales será responsabilidad de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), quienes postularán, cada una, un candidato.”*

La Sala se aparta de los argumentos expuestos por el Ministerio del Trabajo y considera desproporcionada e infundada la tesis según la cual, la determinación de cuáles agremiaciones sindicales tienen la calidad de representativas debe realizarse con base en la costumbre y atendiendo a un censo realizado **hace más de 26 años**, actuación a todas luces violatoria del derecho a la igualdad de las demás agremiaciones existentes en la actualidad, las cuales tienen derecho a ser clasificadas, participar en igualdad de condiciones con las demás existentes y a que la distribución de los recursos se haga de manera proporcional, sustentada en un censo vigente e inclusivo.

Adicionalmente, advierte la Sala que tal como se indica en los hechos de la demanda, en el año 2012, el H. Consejo de Estado, al analizar la falta de participación de la Confederación Nacional de Trabajadores – CNT en las reuniones de la OIT, ya había ordenado al Ministerio del Trabajo la elaboración del censo de las confederaciones sindicales del país, de la siguiente manera:

*“ORDÉNASE al Ministerio del Trabajo, que dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de este fallo, despliegue las actuaciones administrativas internas, tendientes a realizar el censo sindical de que trata el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996, de conformidad con la parte motiva de esta providencia, informando a este juez constitucional, acerca de las gestiones adelantadas con el fin de darle cumplimiento a la orden impartida.*

***PREVÉNGASE al Ministro del Trabajo, para que en calidad de Jefe de dicha Cartera, se abstenga en lo sucesivo de incurrir o permitir la realización de prácticas que impliquen actos de discriminación respecto de las Confederaciones Sindicales existentes en el país.”<sup>8</sup>***

Entre las razones expuestas por el máximo Tribunal de lo Contencioso administrativo, para conceder el amparo en la referida oportunidad, se observa que se esbozaron las siguientes:

*“Se aprecia además, que el Ministerio del Trabajo ha supeditado tal decisión al arbitrio de las 3 Confederaciones Sindicales que conforman la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CGT, CUT y CTC), por considerar, que con base en el censo sindical son las que mayor número de representación tienen (Artículo 5° literal c. Ley 278 de 1996), y en virtud de ello, tienen la facultad de definir quiénes conformarán la delegación de trabajadores que asistirán a la Conferencia.*

*Es por ello que mediante la presente acción, la CNT solicita se ordene al Ministerio del Trabajo realizar un nuevo censo, a través del cual pueda establecer cuáles son las organizaciones sindicales que en la actualidad, ostentan el mayor grado de representatividad.*

*En primer lugar esta Sala considera, que el artículo 3° de la Constitución de la OIT atrás reproducido, no enmarca un número específico de organizaciones participantes en la conferencia anual; simplemente ilustra, que la delegación no gubernamental, debe estar conformada por las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas del Estado miembro, por lo que, como bien lo expresó esta Sección en la acción de tutela proferida en el año 2009, nada impediría que las 4 Confederaciones existentes en nuestro país,*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda – Subsección “A” C.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. 5 de julio de 2012.

*participaran del evento internacional, pues todas ellas son representativas de los trabajadores.*

*Pese a ello, tanto el Ministerio del Trabajo como las 3 Confederaciones Sindicales citadas han interpretado conjuntamente, que de acuerdo con los anteriores parámetros legales, son las mismas organizaciones sindicales que integran la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, las que se encuentran autorizadas para definir los asistentes a la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT.*

Aunado a lo anterior, consideró el Consejo de Estado que el Ministerio del Trabajo no alude ninguna razón que justifique la no realización del censo como mecanismo objetivo para determinar la mayor o menor representatividad de las Confederaciones Sindicales. De igual manera advirtió que al parecer no hay norma expresa que reglamente la manera como el Ministerio debe proceder a la elaboración de dicha encuesta, ni que establezca aspecto o parámetros a seguir como su periodicidad, vigencia, etc. No obstante, *“ello no constituye una talanquera para su ejecución”*.

En este orden de ideas, la Sala llega a la misma conclusión que en su oportunidad expresó el órgano de cierre, en cuanto considera que la circunstancia anteriormente reseñada, esto es, la omisión de realizar el censo de manera actualizada, constituye una práctica discriminatoria vulneradora del derecho a la igualdad de la Confederación Unión de Trabajadores de Colombia, en la medida en que coarta la posibilidad de ser tenida como una de las organizaciones de trabajadores más representativas, y con ello, de ostentar condiciones equivalentes a las de las demás Confederaciones Sindicales para todos los efectos.

Con base en lo anterior, la Sala considera que para que exista una protección adecuada de los derechos de la organización demandante, es necesario que el Ministerio del Trabajo realice de manera seria y ágil el censo cuya elaboración le impone la Ley 278 de 1996, sin que sea posible ordenar la distribución equitativa de los dineros asignados a las confederaciones en los términos solicitados por la accionante, pues dicha competencia está legalmente asignada al ejecutivo.

En suma, la Sala estima que en atención a la orden dictada por el Consejo de Estado en el año 2012, ha transcurrido un lapso más que

suficiente (4 años) para que el Ministerio del Trabajo finalice la elaboración del censo de las confederaciones existentes en el país. En consecuencia, la Sala ordenará a la referida autoridad que en un plazo no mayor a 9 meses finalice el censo sindical cuya realización se ordenó mediante la aludida acción de tutela.

En este orden de ideas, la Sala amparará el derecho a la igualdad, de la Confederación Unión de Trabajadores de Colombia UTC y en consecuencia ordenará al Ministerio de Trabajo que en el término máximo de nueve (9) meses, **finalice** el censo sindical de que trata el literal c) del artículo 5º de la Ley 278 de 1996 y adopte las decisiones del caso en aras de dar un tratamiento igual a las diferentes confederaciones sindicales existentes en el país.

Cabe precisar que no es procedente ordenar que se permita la participación de la confederación demandante en las actividades sindicales nacionales e internacionales, toda vez que en el expediente se encuentra acreditado que ésta cuenta con reconocimiento y ha sido tenida en cuenta en escenarios como la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, realizada el 30 de mayo de 2016 (f. 113).

En mérito de lo expuesto el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda - Subsección "F", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

#### **FALLA:**

**PRIMERO.- TUTELAR el derecho a la igualdad, de la Confederación Unión de Trabajadores de Colombia - UTC. En consecuencia ORDENAR al Ministerio de Trabajo que en un plazo no mayor a **nueve (9) meses, finalice y publique** el censo sindical de que trata el literal c) del artículo 5º de la Ley 278 de 1996.**

**SEGUNDO.- NIEGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**TERCERO.- NOTIFICAR** esta providencia a las partes por telegrama u otro medio expedito que asegure su cumplimiento, en la forma indicada en el

artículo 30 del Decreto - Ley 2591 de 1991, advirtiéndoles que el mismo podrá ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación acorde con lo previsto en el artículo 32 Ibídem.

**CUARTO.-** En el evento de no ser objeto de impugnación esta decisión, remítase ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, dejándose las correspondientes constancias.

**QUINTO.-** En caso que el expediente no sea seleccionado para su revisión por la Honorable Corte Constitucional, por Secretaría archívense en forma automática las presentes diligencias.

|

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
PATRICIA SALAMANCA GALLO  
Magistrada

  
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS  
Magistrada

  
LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA  
Magistrado