



Bogotá, D.C., - 3 SEP 2014

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra un apartado del parágrafo 2° del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo.

Actor: ÁLVARO JAVIER TORRADO ARENAS y otro.

Magistrado Ponente: GABRIEL E. MENDOZA MARTELO.

Expediente No. D-10309

Concepto No. - 5 8 2 3

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, ordinal 2°, y 278, ordinal 5°, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda que presentaron los ciudadanos Álvaro Javier Torrado Arenas y Andrei Alexander Díaz Solano contra un apartado del parágrafo 2° del Código Sustantivo del Trabajo, el cual se cita textualmente (subrayando lo demandado):

"DECRETO 2663 DE 1950¹

(5 de agosto de 1950)

Diario Oficial No. 27.407 de 9 de septiembre de 1950

'Sobre Código Sustantivo del Trabajo'.

[...]

Artículo 434. Duración de las conversaciones. Las conversaciones de negociación de los pliegos de peticiones en esta etapa de arreglo directo durarán veinte (20) días calendario, prorrogables de común acuerdo entre las partes, hasta por veinte (20) días calendario adicionales.

Parágrafo 1°. Si al término de la etapa de arreglo directo persistieren diferencias sobre alguno o algunos de los puntos del pliego, las partes suscribirán un acta final que registre los acuerdos y dejarán las constancias expresas sobre las diferencias que subsistan.

Parágrafo 2°. Durante esta etapa podrán participar en forma directa en la mesa de negociaciones, como asesores, hasta dos (2) representantes de las asociaciones sindicales de segundo o tercer grado".

¹ La edición oficial del Código Sustantivo del Trabajo fue publicada en el Diario Oficial número 27.622 del 7 de junio de 1951, mediante la cual se compilaban los Decretos 2663 y 3743, ambos de 1950, y 905 de 1951.

1. Planteamiento de la demanda

Los accionantes afirman que la norma parcialmente demandada, al haber limitado la participación en la mesa de negociaciones de los pliegos de condiciones en la etapa de arreglo directo a sólo dos asesores en representación de las asociaciones sindicales de segundo o tercer grado, vulnera el derecho de asociación y la libertad sindicales en lo concerniente a la facultad de las organizaciones sindicales para establecer autónomamente su forma de organización y funcionamiento porque les impide a estas decidir el número de asesores que los acompañen en las mesas de negociaciones. Al respecto afirman:

“Por consiguiente la norma acusada desconoce la libertad sindical en lo que concierne con la facultad que tienen las organizaciones sindicales para establecer autónomamente su forma de organización y funcionamiento, toda vez que el hecho de que el legislador restrinja [sic.] hasta dos (2) representantes de las asociaciones sindicales de segundo o tercer grado, como asesores en la etapa de la negociación colectiva se está vinculando en el campo de decisión de las organizaciones sindicales impidiéndoles que sean estas quienes establezcan el número de asesores que participarán en la etapa de negociación, habida cuenta que [esa] limitación, a pesar de estar dentro de las facultades del legislador, constituye una violación directa al derecho que versa sobre la libertad sindical y el derecho a la asociación sindical por cuanto se les impone a las Asociaciones Sindicales un muro infranqueable dentro del proceso de negociación colectiva con su empleador”.

Por último, en la demanda también se afirma que la limitación reprochada compromete el derecho de los sindicatos a participar, en forma equitativa con relación al empleador, en la toma de decisiones que los afectan, especialmente en materia económica.

2. Problema jurídico

De conformidad con la demanda resumida, esta jefatura considera que debe determinarse si restringir la participación en la mesa de

negociaciones de los pliegos de condiciones en la etapa de arreglo directo a hasta sólo dos asesores en representación de las asociaciones sindicales de segundo o tercer grado², viola el derecho de asociación y la libertad sindicales en lo concerniente a la facultad que tienen estos para establecer autónomamente el número de sus representantes.

3. Análisis constitucional

Para poder resolver el problema jurídico propuesto, esta vista fiscal considera que, ante todo, es necesario analizar la esencia de los elementos básicos del derecho laboral colectivo y su expresión en las asociaciones sindicales.

Uno de los propósitos por las cuales se promulgó la actual Carta Política fue para asegurar a los integrantes de la República la libertad, la paz, la convivencia, la justicia, la igualdad y el trabajo. Por eso se definió a Colombia como un Estado social de derecho, democrático, participativo, pluralista y fundado en el respeto del trabajo, que tiene, entre sus finalidades, la de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica de la Nación. Por su parte, el reconocimiento del trabajo como valor y principio del Estado colombiano llevó a que el mismo también se concretara, en forma específica, como un derecho fundamental que, en todas sus modalidades, debe contar con la especial protección del Estado³.

Así, visto el trabajo como valor, principio y derecho fundamental, el mismo tiene dos expresiones en materia de la relación entre el empleador y el empleado: una de carácter individual y otra de carácter colectivo. La primera nace de los contratos de trabajo y se rige por los principios

² En los términos de los convenios internacionales del trabajo se denominan federaciones y confederaciones.

³ Cfr. Constitución Política, Preámbulo y artículos 1, 2 y 25.

constitucionales fundamentales mínimos⁴. Mientras que la segunda alude a la unión jurídica de los trabajadores para regular las condiciones de trabajo con los empleadores en forma convencional, posibilidad que nace del régimen de libertades pública propio de los Estados democráticos y, específicamente, de la libertad sindical, que se materializa a través de los derechos de asociación, negociación y huelga. Por esta razón los trabajadores tienen derecho a constituir sindicatos, asociaciones y organizaciones gremiales⁵.

Como consecuencia de la libertad de asociación los trabajadores asociados también tienen el derecho a negociar colectivamente con sus empleadores sus relaciones laborales, lo que trae como corolario el deber del Estado de promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos de trabajo⁶. Y este derecho de los empleados, con el correlativo deber del Estado de garantizarlo, tiene como fin evitar que aquéllos hagan uso del derecho de huelga⁷, con las implicaciones negativas que esto puede llegar a significar no sólo para las partes sino para la sociedad en general (v.gr. falta de suministro de bienes y servicios, pérdida de regalías, etc.).

Ahora bien, para el caso objeto de análisis esta jefatura advierte que también es necesario determinar qué significan las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado como expresión de la libertad sindical a partir del derecho fundamental constitucional de asociación.

Desde el punto de vista legal, el tema de las federaciones y confederaciones está regulado en el capítulo X del Código Sustantivo del Trabajo y, específicamente, en sus artículos 417 y siguientes. Así, en la primera de estas normas se establece que los sindicatos tienen, sin

⁴ Cfr. *Ibidem*, artículo 53.

⁵ Cfr. *Ibidem*, artículo 39.

⁶ Cfr. *Ibidem*, artículo 55.

⁷ Cfr. *Ibidem*, artículo 56.

limitación alguna y por decisión exclusiva de su asamblea general, la facultad de unirse o coaligarse en federaciones o confederaciones que, a su vez, tienen las mismas atribuciones de los sindicatos, con excepción del derecho a votar una huelga. Mientras que, por su parte, el artículo 419 establece que la fundación de federaciones o confederaciones de sindicatos debe hacerse mediante representantes expresamente facultados por las asambleas generales de los sindicatos.

De igual forma, como consecuencia de la organización de los organismos de segundo y tercer grado, a partir de las decisiones democráticas de los sindicatos, el artículo 426 del estatuto mencionado faculta a esos organismos para que puedan asesorar a sus organizaciones sindicales afiliadas ante los respectivos empleadores en la tramitación de los conflictos internos de trabajo.

Por último, se tiene que la finalidad de las huelgas puede trascender los reclamos y aspiraciones puramente económicas y profesionales para abarcar temas *“sobre políticas sociales, económicas o sectoriales que incidan directamente en el ejercicio de la correspondiente actividad, ocupación, oficio o profesión”*⁸, tal como expresamente lo denotó la Corte Constitucional al estudiar el tema de la definición legal de ese derecho laboral colectivo de rango constitucional que hace el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo. Razón por la cual esta jefatura estima que esas finalidades trascendentes propias de la huelga, con mayor razón abarcan las negociaciones que se dan previamente en la etapa de arreglo directo donde se discuten los pliegos de condiciones que presentan los trabajadores sindicalizados a sus empleadores para su negociación.

Desde el punto de vista constitucional, por su parte, el artículo 53 de la Carta Política es claro en establecer que los convenios internacionales de

⁸ Cfr. Sentencia C-858 de 2008 (M.P. Nilson Elías Pinilla Pinilla).

trabajo debidamente ratificados hacen parte de nuestra legislación interna. Mientras que el 93 superior prescribe que los tratados y convenios internacionales debidamente ratificados por el Congreso de la República que reconocen derechos humanos prevalecen en el orden interno, de donde se desprende que los derechos y deberes constitucionales se deben interpretar de conformidad con tales instrumentos públicos internacionales.

En atención a esto último, esta vista fiscal considera importante destacar que la Ley 26 de 1976, por la cual se ratificó el Convenio Número 87 de la Organización Internacional del Trabajo sobre libertad sindical y derecho de sindicación, reafirma en su preámbulo el principio de libertad de asociación sindical como uno de los medios susceptibles de mejorar las condiciones de trabajo y de garantizar la paz, como efecto de comprender que las libertades de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante.

Así mismo, observando el contenido del citado Convenio, esta jefatura advierte que en su artículo 2° se establece que los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes; mientras que artículo 3° del mismo prescribe que las organizaciones de trabajo tienen el derecho de elegir libremente sus representantes; el artículo 5° señala que las organizaciones de trabajadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones y de afiliarse a las mismas; el artículo 6° indica que a las federaciones y confederaciones se les aplica lo dispuesto en los artículos 2°, 3° y 4° del Convenio; y el artículo 8° es claro e inequívoco en ordenar que las legislaciones nacionales no deben menoscabar las garantías sindicales establecidas en ese Convenio.

De otra parte, se destaca también que el artículo 4° del Convenio Número 98 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a los principios

del derecho de sindicación y de negociación colectiva y ratificado por Colombia mediante la Ley 27 de 1996, establece que deben adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales cuando ello sea necesario para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de trabajadores el pleno desarrollo y el uso de procedimientos de negociación voluntaria.

En conclusión, lo antes expuesto en materia de derechos colectivos se puede resumir así:

- (1) La Constitución Política permite los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva como una manera de alcanzar la paz laboral, precisamente con la finalidad de evitar que los empleados vayan o convoquen huelgas con los costos económicos y sociales que ello implica, derechos que incluyen la posibilidad de conformar organizaciones de segundo y tercer grados o la vinculación de los sindicatos a las mismas.
- (2) Legalmente los sindicatos pueden fundar o unirse o coaligarse a federaciones y confederaciones, sin limitación alguna, teniendo éstas las mismas atribuciones de los sindicatos (excepto la de votar la huelga) y estando facultadas para asesorar a sus organizaciones afiliadas ante los respectivos empleadores en la tramitación de los conflictos internos de trabajo.
- (3) La finalidad de las huelgas puede trascender los reclamos y aspiraciones puramente económicas y profesionales para abarcar aspectos relacionados con políticas sociales, económicas o sectoriales que incidan directamente en la correspondiente actividad, ocupación, oficio o profesión, aspecto que *a fortiori* cubre el campo de la negociación directa de los pliegos de condiciones, por razones de economía procesal laboral colectiva —buscar los acuerdos en esta etapa previa y no a partir de un cese posterior de actividades laborales—.

(4) Desde el punto de vista del bloque de constitucionalidad, el Convenio 87 de la OIT, con la finalidad de reafirmar el principio de libertad de asociación sindical como uno de los medios susceptibles de mejorar las condiciones de trabajo y de garantizar la paz a partir de comprender que las libertades de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante, establece que las organizaciones de trabajo, incluidas las de segundo y tercer grado, tienen el derecho de elegir libremente sus representantes, garantía sindical que no puede ser menoscabada por la legislación colombiana.

Así, siendo este el contexto sobre los sindicatos y sus relaciones con las organizaciones de segundo y tercer niveles de asociación, el jefe del ministerio público considera que la restricción a máximo dos asesores en la negociación de los pliegos de condiciones en la etapa de arreglo directo en representación de las asociaciones de segundo y tercer grados vulnera la libertad sindical, expresada ésta en los derechos de asociación y negociación colectiva.

Lo anterior, toda vez que todas las organizaciones sindicales tienen el derecho de elegir libremente sus representantes, sin restricción alguna, a modo de una garantía sindical que no puede ser menoscabada por la legislación colombiana por expresa prohibición establecida en el artículo 8° de la Convención 87 de la OIT.

En segundo lugar, porque la razón que explica la libertad de elección antes citada parte de reconocer que el propósito de los derechos sindicales de asociación y negociación colectiva es precisamente mejorar las condiciones de trabajo y de garantizar la paz a partir de un equilibrio en las relaciones entre empleadores y trabajadores que se construye bajo la libertad de expresión y la participación de las partes en las decisiones laborales que las afectan.

En otras palabras, para esta jefatura la decisión autónoma de las organizaciones sindicales para elegir el número de asesores que han de participar en las negociaciones de los pliegos de condiciones en la etapa de arreglo directo cobra mayor importancia cuando se advierte que la finalidad de las negociaciones entre sindicatos y empleadores, como ya se desatacaba, trasciende los reclamos y aspiraciones puramente económicas y profesionales de los empleados para abarcar aspectos relacionados con políticas sociales, económicas o sectoriales que incidan directamente en las vinculaciones laborales, tales como los aspectos científicos, tecnológicos o ecológicos. Aspectos que, por lo demás, resultan aún más pertinentes en la actualidad, dada la inserción del país en una economía global donde se maneja mucha información desconocida por los trabajadores que en todo caso incide en sus relaciones laborales.

Para terminar, resulta pertinente recordar que en una ocasión anterior la misma Corte Constitucional ya adoptó una decisión relativa a la libertad sindical para elegir el número de representantes, que resulta más que relevante para el caso *sub examine*, dado que se refirió, dado que por virtud de la misma se declaró inexecutable la conformación de la delegación que debe presentar el pliego de peticiones al empleador establecida por la ley, por cuanto allí se limitó esa conformación a tres de los miembros del sindicato. Decisión que esa corporación explicó así:

“Estima la Corte que la norma [(artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo)], en lo acusado, desconoce el derecho a la libertad sindical, pues son las organizaciones sindicales las que deben autónomamente determinar cuántos son los delegados que deben presentar ante el empleador el pliego de peticiones y qué condiciones deben reunir” ⁹.

Por tanto, esta vista fiscal concluye que la norma demandada, como también sucedía con la norma objeto del fallo que se acaba de citar,

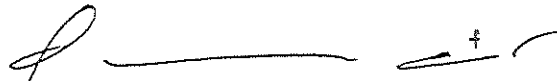
⁹ Sentencia C-797 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

efectivamente contraría el ordenamiento superior al restringir indebida e injustificadamente la representación de las asociaciones de segundo y tercer grado en la negociación de los pliegos de condiciones en la etapa de arreglo directo, como lo hace al limitar su participación a máximo dos asesores.

4. Petición final

De conformidad con lo anterior, el jefe del ministerio público le solicita a la Corte Constitucional declarar **INEXEQUIBLE** el apartado "*hasta dos (2)*" contenido en el parágrafo 2° del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo.

De los señores Magistrados,



ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
/Procurador General de la Nación

ABG/JD Contreras B.