

C-085-95

Sentencia No. C-085/95

PRIMACIA DE LA VOLUNTAD DE LA MAYORIA/HUELGA-Declaración

El sustento de la acusación de inconstitucionalidad consiste en la exigencia de la mayoría para la declaración de la huelga. Pues bien, tal exigencia se ajusta perfectamente a la Constitución. Para demostrarlo no es menester acudir a complicadas lucubraciones. Basta considerar que de conformidad con el inciso segundo del artículo 39 de la misma Constitución, “La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos”. Si en la vida de un sindicato uno de los actos más importantes es la declaración de huelga, resulta inaceptable la pretensión de que precisamente ese acto se sustraiga a los principios democráticos. Principios entre los cuales se destaca el de la primacía de la voluntad de la mayoría.

DERECHO DE HUELGA-Reglamentación

Mientras una ley no reglamente expresamente el derecho de huelga, están vigentes las disposiciones anteriores a la Constitución, que regulan esta materia, en cuanto no sean contrarias a la misma Constitución. Es erróneo afirmar que la disposición aquí demandada desconoce “el contenido esencial” del derecho de huelga. No, esta norma apenas “reglamenta su ejercicio”, como lo ordena la Constitución.

Ref: Expediente D-711

Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 61 (parcial); 62 (parcial); 63 (parcial) y 65 (parcial) de la ley 50 de 1990 “ Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.”

Actor:

HECTOR JUSTINIANO JARAMILLO ULLOA.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número siete (7), el primer (1er.) día del mes de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. Antecedentes

El ciudadano Héctor Justiniano Jaramillo Ulloa, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6 y 241, numeral 4, de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad en contra de algunos apartes de los artículos 61; 62; 63 y 65 de la ley 50 de 1990, artículos éstos que modificaron parcialmente los artículos 444; 445; 448 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo.

Por auto del diez y nueve (19) de septiembre de 1994, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenó la fijación del negocio en lista, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución y 7, inciso segundo, del decreto 2067 de 1991. Dispuso también el envío de copia de la demanda al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, y al señor Procurador General de la Nación, para que rinda el concepto de rigor.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A. NORMAS ACUSADAS

El siguiente es el texto de las normas acusadas, con la advertencia de que se subraya lo demandado.

El texto de las normas acusadas, corresponde al publicado en el diario oficial No. 39.618, del 1o. de enero de 1991.

“LEY 50 DE 1990

(diciembre 28)

” Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.”

“ ...

“Artículo 61: El artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 9o. de la ley 39 de 1985, quedará así:

” Artículo 444. Decisión de los trabajadores.

“Concluída la etapa de arreglo directo sin que las partes hubieren logrado un acuerdo total sobre el diferendo laboral, los trabajadores podrán optar por la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a la decisión de un tribunal de arbitramento.

” La huelga o la solicitud de arbitramento serán decididas dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de la etapa de arreglo directo, mediante votación secreta, personal, e indelegable, por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa, o de la asamblea general de los afiliados al sindicato o sindicatos que agrupen más de la mitad de aquellos trabajadores.”

” Para este efecto, si los afiliados al sindicato o sindicatos mayoritarios o los demás trabajadores de la empresa, laboran en más de un municipio, se celebrarán asambleas en cada uno de ellos, en las cuales se ejercerá la votación en la forma prevista en este artículo y, el resultado final de ésta lo constituirá la sumatoria de los votos emitidos en cada una de las asambleas.

” Antes de celebrarse la asamblea o asambleas se dará aviso a las autoridades de trabajo para que puedan presenciar y comprobar su desarrollo. Este aviso deberá darse con una antelación no inferior a cinco (5) días hábiles.

” Artículo 62: El artículo 445 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 10 de la ley 39 de 1985, quedará así:

” Artículo 445. Desarrollo de la huelga.

“1.- La cesación colectiva del trabajo, cuando los trabajadores optaren por la huelga, sólo podrá efectuarse transcurridos dos (2) días hábiles a su declaración y no más de diez (10) días hábiles después.

" 2.- Durante el desarrollo de la huelga, la mayoría de los trabajadores de la empresa o la asamblea general del sindicato o sindicatos que agrupen más de la mitad de aquellos trabajadores, podrán determinar someter el diferendo a la decisión de un Tribunal de Arbitramento.

"Artículo 63: El artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 33 del decreto 2351 de 1965, quedará así:

" Artículo 448. Funciones de las autoridades.

" 1.- Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas tienen a su cargo la vigilancia del curso pacífico del movimiento y ejercerán de modo permanente la acción que les corresponda, a fin de evitar que los huelguistas, los empleadores, o cualesquiera personas en conexión con ellos excedan las finalidades jurídicas de la huelga, o intenten aprovecharla para promover desordenes o cometer infracciones o delitos.

"2.- Mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persista en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo.

"3.- Declarada la huelga, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de oficio o a solicitud del sindicato o sindicatos que agrupen la mayoría de los trabajadores de la empresa, o en defecto de éstos, de los trabajadores en asamblea general, podrá someter a votación de la totalidad de los trabajadores de la empresa, si desean o no, sujetar las diferencias persistentes a fallo arbitral. Si la mayoría absoluta de ellos optare por el tribunal, no se suspenderá el trabajo o se reanudará dentro de un término máximo de tres días hábiles si se hallare suspendido.

" El ministro solicitará al representante legal del sindicato o sindicatos convocar la asamblea correspondiente. Si la asamblea no se celebra dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a dicha solicitud, el ministro la convocará de oficio.

" En la resolución de convocatoria de la asamblea, se indicará la forma en que se adelantará ésta, mediante votación secreta, escrita e indelegable; y el modo de realizar los escrutinios

por los inspectores de trabajo, y en su defecto por los alcaldes municipales.

“4.- Cuando una huelga se prolongue por sesenta (60) días calendario, sin que las partes encuentren formula de solución al conflicto que dio origen a la misma, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá ordenar que el diferendo se someta a la decisión de un Tribunal de Arbitramento, en cuyo caso los trabajadores tendrán la obligación de reanudar el trabajo dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles.

” Artículo 65: El artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así:

” Artículo 450. Casos de ilegalidad y sanciones.

” 1. La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:

“a) Cuando se trate de un servicio público;

“ ...

“c) Cuando no se haya cumplido previamente el procedimiento de arreglo directo.

B. LA DEMANDA

El actor estima que los artículos 61, 62 y 63 de la ley 50 de 1990 al exigir el requisito de la mayoría de trabajadores de una empresa, o de la asamblea general de los afiliados al sindicato o, del sindicato que agrupe más de la mitad de aquellos trabajadores, para la declaración de la huelga o la convocación de un tribunal de arbitramento, es violatoria de los artículos 55 y 56 de la Constitución que establecen, respectivamente, el derecho a la negociación colectiva para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo y el derecho a la huelga.

Explica el demandante que la realidad del sindicalismo colombiano, donde sólo el 10% de la fuerza laboral del país está sindicalizada, representada en su mayoría por sindicatos de base que agrupan a menos del 50% de los trabajadores, permite determinar que normas como la demandada desnaturalizan no sólo el derecho a la huelga sino a la negociación colectiva, pues la exigencia de que sea la mayoría de los trabajadores de una empresa el requisito para ejercer este derecho, se convierte, en realidad, en una prohibición para su ejercicio.

Por otra parte, el actor establece que el error del legislador no se subsana con el sólo hecho de exigir que sea la mayoría de trabajadores de una empresa, sindicalizados o no, quienes decidan si se vota la huelga o se convoca a tribunal de arbitramento, porque los arreglos a que se puedan llegar no afectarán o beneficiarán a los trabajadores que no han ejercido su derecho de asociación, pues la misma legislación establece que los convenios colectivos de trabajo, resultantes de un conflicto laboral, en que han sido parte sindicatos que agrupen a menos de la tercera parte de los trabajadores de la empresa, se aplican únicamente a los miembros del sindicato.

Por tanto, los trabajadores sindicalizados se ven sometidos a la voluntad de unos trabajadores que, sin estarlo, tienen la opción de decidir si se vota la huelga o solicitan la convocación de un tribunal de arbitramento, a pesar de que en este último caso, el laudo arbitral que se profiera no puede variar sus condiciones de trabajo.

En relación con el literal a), del artículo 65 de la ley 50 de 1990, que establece la ilicitud de la huelga en los servicios públicos, considera que dicho literal desconoce el artículo 56 de la Constitución, que estableció claramente que no se garantizaría la huelga en los servicios públicos de carácter esencial. Por tanto, en aquellos servicios públicos que no posean tal carácter está garantizada la huelga, generalidad ésta que hace inconstitucional el literal acusado. Así mismo, el actor hace una precisión en cuanto al término “ilicitud” empleado por la norma, porque en su concepto, una cosa es que el Estado no pueda garantizar la huelga en determinados servicios públicos y, otra, muy distinta, que la huelga sea ilegal, toda vez que la ilicitud de que habla la norma, se refiere a cuestiones delictuosas que se pueden generar con ocasión de ella.

C. INTERVENCIONES

De conformidad con el informe secretarial del veinticinco (25) de agosto de 1994 año en curso, el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la norma demandada venció en silencio.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Por medio del oficio número 529, de noviembre dos (2) de 1994, el Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, rindió el concepto de rigor, solicitando a la Corte

Constitucional declarar EXEQUIBLES los apartes demandados de los artículos 61, 62, 63 y 65 de la ley 50 de 1990.

En su concepto, el Procurador explica que el análisis de los apartes demandados de las normas de la ley 50 de 1990, en especial de los artículos 61, 62 y 63, debe hacerse con fundamento en uno de los principios fundamentales de la Constitución: la democracia. Mecanismo éste que en términos de la misma Carta, permite o facilita la participación de todos en las decisiones que los afectan, y que universalmente es reconocido como el sistema ideal para regular conflictos.

Así mismo, señala que si a través los distintos medios que pueden tener a su alcance las partes involucradas en un conflicto, éstas no llegan a ningún arreglo, es necesario que acudan a mecanismos que puedan aportar alguna solución, siempre y cuando éstos posean un carácter democrático. Mecanismos como el de la representación y del principio de las mayorías, son un ejemplo de ello, pues su base principal radica en el consenso. Con fundamento en lo anterior, el Procurador afirma:

" ... existe en nuestro sistema una especie de democracia "mixta" en la cual son igualmente válidos los recursos tanto a procedimientos directos como representativos de decisión. En síntesis, siendo que a la democracia se plantea como esencial la cuestión de la toma de decisiones, ambas fórmulas deben ser tenidas, técnica y normativamente, como aptas para conducir a buen término sus propósitos."

Las relaciones obrero patronales, por su parte, deben contar con instrumentos que permitan una mayor participación de las partes, para lograr así un equilibrio entre sus intereses. Por tanto, derechos como el de asociación, el de formar sindicatos o a la negociación colectiva, tienen un "sentido claramente participativo" y un carácter colectivo que imponen, para su ejercicio, la aplicación de los principios democráticos.

En relación con el derecho a la huelga, explica que por ser un derecho de carácter colectivo, de altas repercusiones a nivel económico y social, cuyas consecuencias afectan directamente al trabajador y a su familia, porque su ejercicio implica el cese de los contratos de trabajo y, por ende, el pago del salario, es necesario que para su desarrollo, se convoque a todos los trabajadores, pues en últimas, éstos, sin importar si son sindicalizados o no, van a resultar afectados con la decisión de votar la huelga. Por tanto, la aplicación del principio de las

mayorías en esta materia, no resulta contraria a la Constitución, ya que en él, no sólo prevalece un principio democrático, sino el interés general de los trabajadores que se van a ver directamente perjudicados por la decisión que se adopte.

Así las cosas, los apartes demandados de los artículos 61, 62 y 63 de la ley 50 de 1990, en concepto del Procurador General de la Nación son exequibles.

En relación con el literal a), del artículo del artículo 65 de la ley 50 de 1990, el Procurador considera que dicho precepto es constitucional, siempre y cuando sea interpretado con fundamento en los lineamientos dados en la Constitución, es decir, la ilegalidad de una huelga en tratándose de servicios públicos, sólo podrá ser declarada, cuando se trate de un servicio público de carácter esencial.

Finalmente, en relación con el literal c) del artículo 65 de la ley 50 de 1990, que impone la obligación de agotar la etapa de arreglo directo antes de ir a la huelga, el Procurador no encuentra que ella desconozca norma alguna de la Constitución.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Procede la Corte a resolver, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre este asunto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, y normas concordantes.

Segunda.- Acusación contra los artículos 61, 62 y 63 de la ley 50 de 1990

La acusación contra estas normas, que modificaron los artículos 444, 445 y 448 del Código Sustantivo del Trabajo, se basa en la tesis de que la exigencia de una mayoría para la declaración de la huelga, quebranta los artículos 55 y 56 de la Constitución, porque el primero consagró “el derecho a la negociación colectiva y por consiguiente a obtener una solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo, sin consideración al número de los trabajadores comprometidos en el mismo”; y porque el segundo consagró la huelga “como un derecho especial de los trabajadores encaminado a la protección y promoción de sus derechos sociales...”

En consecuencia, se analizará esta acusación, en primer lugar.

Tercera.- Cosa juzgada constitucional, en relación con el numeral 3 del artículo 63 de la ley 50 de 1990.

Lo primero que debe anotarse es que la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de septiembre 26 de 1991, declaró exequibles los numerales 3 y 4 del artículo 63 de la ley 50 de 1990. Como aquí se demanda parcialmente el numeral 3, en relación con él se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia mencionada.

Cuarta.- La acusación contra parte de los artículos 61, 62 y 63

Como se vió, el sustento de la acusación de inconstitucionalidad consiste en la exigencia de la mayoría para la declaración de la huelga.

Pues bien, tal exigencia se ajusta perfectamente a la Constitución. Para demostrarlo no es menester acudir a complicadas lucubraciones. Basta considerar que de conformidad con el inciso segundo del artículo 39 de la misma Constitución, “La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos”. Si en la vida de un sindicato uno de los actos más importantes es la declaración de huelga, resulta inaceptable la pretensión de que precisamente ese acto se sustraiga a los principios democráticos. Principios entre los cuales se destaca el de la primacía de la voluntad de la mayoría.

En cuanto a la decisión de someter el diferendo a la decisión de árbitros, es lógico que ella se adopte también por la mayoría. Lo contrario no tendría sentido a la luz de los mismos principios democráticos. Esto, en relación con el numeral 2 del artículo 445 del Código Sustantivo de Trabajo, modificado por el artículo 62 de la ley 50 de 1990.

Con base en lo expuesto, la Corte declarará exequibles los apartes demandados, de los artículos 61, 62, numeral 2, y 63, numeral 2, de la ley 50 de 1990.

Quinta.- Demanda contra el literal a) del numeral 1o. del artículo 65 de la ley 50 de 1990

Se demanda el literal a) del numeral 1 del artículo 65 de la ley 50 de 1990, que reformó el artículo 430 del Código Sustantivo de Trabajo y cuyo texto es el siguiente:

“La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos: a) cuando se trate de un servicio público;”

La Corte Constitucional, en sentencia C- 473 de 1994, de veintisiete (27) de octubre de 1994, declaró exequible esta disposición, así:

” Segundo: Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, siempre que se trate, conforme al artículo 56 de la Constitución Política, de servicios públicos esenciales definidos por el Legislador.”

En consecuencia, en esta oportunidad se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia mencionada.

Sexta.- Acusación contra el literal c) del numeral 1o. del artículo 450 del Código Sustantivo de Trabajo, modificado por el artículo 65 de la ley 50 de 1990

Se demanda este literal, cuyo texto es el siguiente:

“La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:

“c) Cuando no se haya cumplido previamente el procedimiento del arreglo directo”.

Según el actor esta exigencia “desnaturalizó el contenido esencial del derecho consagrado constitucionalmente y por tanto infringió su precepto (artículo 56, inciso primero)””; además, “extralimitó su potestad de reglamentación del mismo (inciso segundo ibídem)”.

Esta aseveración parte del olvido del texto mismo de la Constitución. En efecto, veamos.

Está, en primer término, el ya citado inciso segundo del artículo 39. De acuerdo con éste los sindicatos, en su funcionamiento, se sujetarán al orden legal. Y es éste el que puede determinar cómo se llega a la huelga, cuando no es posible ya la concertación.

De otra parte, a la luz de la Constitución, la huelga no es el ideal para la solución de los conflictos de intereses entre patronos y trabajadores. Es una medida extrema, a la cual se acude como a un último remedio.

Por el contrario, el arreglo directo es la demostración concreta del ánimo conciliador de las

partes. Por esto, el artículo 55, en su inciso segundo, establece: “Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”. A este fin está dirigida la exigencia de la norma acusada.

Sin que sobre anotar que esta norma se acomoda perfectamente a lo previsto en el inciso segundo del artículo 56 de la Constitución, según el cual la ley reglamentará el derecho de huelga. Mientras una ley no reglamente expresamente el derecho de huelga, están vigentes las disposiciones anteriores a la Constitución, que regulan esta materia, en cuanto no sean contrarias a la misma Constitución.

Por todo lo anterior, es erróneo afirmar que la disposición aquí demandada desconoce “el contenido esencial” del derecho de huelga. No, esta norma apenas “reglamenta su ejercicio”, como lo ordena la Constitución.

Por los motivos expuestos, se declarará exequible el literal c) del numeral 1 del artículo 450 del Código Sustantivo de Trabajo, modificado por el artículo 65 de la ley 50 de 1990.

RESUELVE:

PRIMERO: En relación con el numeral 3o., del artículo 63 de la ley 50 de 1990 ESTESE a lo resuelto en la sentencia No. 115, de 26 de Septiembre de 1991, proferida por la Corte Suprema de Justicia.

SEGUNDO: En relación con el literal a) del numeral 1o., del artículo 65 de la ley 50 de 1990 ESTESE a lo resuelto en la sentencia C-473 de 1994 de la Corte Constitucional, por existir cosa juzgada en relación con literal demandado.

TERCERO: Declárase EXEQUIBLE el aparte del inciso segundo, del artículo 61 de la ley 50 de 1990, que dice: “... por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa, o de la asamblea general de los afiliados al sindicato o sindicatos que agrupen más de la mitad de aquellos trabajadores.”

QUINTO: Decláranse EXEQUIBLES las expresiones “ la mayoría” y “ de la empresa” contenidas en el numeral segundo del artículo 63 de la ley 50 de 1990.

SEXTO: Decláranse EXEQUIBLES los siguientes apartes del numeral 3o. del artículo 63 de la

ley 50 de 1990: “que agrupen la mayoría de los trabajadores de la empresa”; “ de los trabajadores en asamblea general”; “ de la totalidad”; “...de la empresa...”.

SEPTIMO: Declárase EXEQUIBLE el literal c) del numeral 1o., del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, tal como fue modificado por el artículo 65 de la ley 50 de 1990.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Secretaria General