C-128-95

Sentencia No. C-128/95

COSA JUZGADA

Ref: Expediente D- 726

Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 414 (parcial) y 416 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo, decretos 2663 y 3743 de 1950 adoptado como legislación permanente por la ley 141 de 1961.

Actor:

Jairo Villegas Arbeláez

Magistrado Ponente:

Dr. Jorge Arango Mejía.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número nueve (9), a los veintitrés (23) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. Antecedentes

El ciudadano Jairo Villegas Arbeláez, 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 los artículos 414 y 416 del Código Sustantivo de Trabajo.

Por auto del tres (3) de octubre de 1994, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenando 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 rindiera 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 que se subraya lo acusado.

“ART. 414. DERECHO DE ASOCIACIÓN. El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores de todo el servicio oficial, con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden, pero los sindicatos de empleados públicos tienen sólo las siguientes funciones:

“1. Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus

asociados.

“2. Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa.

“3. Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva.

“4. Presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos en particular, o sugestiones encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.

“5. Promover la educación técnica y general de sus miembros.

“6. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, de enfermedad, invalidez o calamidad.

“7. Promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, contemplados en los estatutos.

“8. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades”.

(…)

“ART. 416. LIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES. Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga”.

B. LA DEMANDA

El actor considera que los apartes demandados de los artículos 414 y 416 del Código Sustantivo del Trabajo, desconocen los artículos 1, 2, 4, 13, 23, 25, 39, 53, 55, 93 y 94 de la Constitución.

El cargo principal gira en torno al desconocimiento del núcleo esencial del derecho a la negociación colectiva, a que tienen derecho todos los trabajadores, incluso los empleados públicos, pues, el artículo 55 de la Constitución, no contempla ninguna excepción. Y cuyo reconocimiento está igualmente consagrado en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

El primer análisis que hace el demandante para sustentar su demanda, está relacionado con

la distinción que la jurisprudencia y la doctrina han hecho, en torno a los términos de "funcionario" y "empleado público". Distinción que no hace el legislador colombiano, pues, bajo el concepto de "empleado público" engloba a una y otra clase de servidores y, por tanto, desconoce el derecho de negociación colectiva, sin justificación alguna, no sólo al funcionario público -servidor investido de poder decisorio o jurisdicción-, sino al empleado público, servidor que no tiene dicho poder, y frente al cual no se justifica la restricción.

En segundo lugar, el actor considera que la naturaleza vínculo laboral no es una razón objetiva que permita el tratamiento diferencial entre trabajadores particulares y aquellos que están al servicio del Estado (empleados públicos), frente al derecho a la negociación colectiva, pues ello desconoce el derecho a la igualdad, así como los derecho inherentes al trabajo de esta clase de trabajadores. Al respecto afirma:

" Es así profundamente injusto discriminar la tutela de igualdad de los trabajadores y desarticular el Derecho regulador del Trabajo, mediante la abstracción en la Naturaleza del Patrono, para confluir en Trabajadores protegidos Laboralmente y Trabajadores en posición de súbditos sometidos al Derecho Administrativo o de los privilegios del Estado.

" Es extraño al Estado de Derecho y al Principio de Unidad reguladora del Derecho al Trabajo, el suponer que la normatividad creada por el propio Estado-orden jurídico para regular el Trabajo, solo sea predicable para los demás Sujetos de derecho y exceptiva cuando se trate del Estado-sujeto-Patrono." (negrillas y mayúsculas del texto).

Afirma, que uno es el derecho a la contratación colectiva y, otro el de negociación. Por tanto, el carácter legal y reglamentario del vínculo que une a los empleados públicos con el Estado, no impide el derecho a la negociación colectiva, concepto éste que, según el actor, no equivale al de contratación colectiva, pues ésta es sólo una de las especies de la negociación. Por tanto, afirma que el derecho a presentar pliego de peticiones "es el medio inminente al derecho de Negociación Colectiva, y de ninguna manera se puede entender que el Pliego de Peticiones sea exclusivo de la Convención Colectiva" a la que por interpretación de la Corte, no tienen derecho los empleados públicos.

Finalmente, hace un análisis de lo que debe entenderse por el núcleo esencial de los derechos fundamentales y la prohibición que pesa sobre el legislador de desconocerlo, argumentando la reserva legal, para regular el derecho mismo. Para concluír en lo siguiente:

"Colígese que si el Núcleo Esencial del Derecho de Negociación Colectiva es 'para regular las relaciones laborales' y es relación laboral la existente entre el Estado y el Empleado Público, tienen derecho a la Negociación Colectiva, siendo por tanto la Reserva legal que lo prohibe, violatoria del Núcleo Esencial." (mayúsculas y negrillas del texto).

C. INTERVENCIONES

De conformidad con el informe secretarial del veinte (20) de noviembre de 1994, en el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de los apartes demandados de los artículo 414 y 416 del Código Sustantivo del Trabajo, presentó escrito oponiéndose a los cargos de la demanda, el ciudadano Pedro Nel Londoño Cortés, designado

por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

En su intervención, el ciudadano designado por el Ministerio de Trabajo de Seguridad Social, se limita a decir que la Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-110 de 1994, declaró la exequibilidad de las normas acusadas, razón por la existe cosa juzgada constitucional.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Por medio del oficio número 535, de noviembre diez y ocho (18) de 1994, el Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, rindió el concepto de rigor, solicitando a la Corte Constitucional declarar EXEQUIBLE el aparte demandado del artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo, respecto de los empleados públicos que tengan cargos directivos en la administración pública, e INEXEQUIBLE en relación con los demás empleados públicos. EXEQUIBLE la expresión "presentar pliegos de peticiones" del artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, respecto de los empleados que tengan cargos directivos en la administración pública, e INEXEQUIBLE en relación con los demás empleados.

El Ministerio Público antes de analizar la constitucionalidad de los apartes demandados, aclara que no existe cosa juzgada constitucional, porque el análisis efectuado por la Corte, no cobijó los aspectos señalados en la demanda de la referencia, y que son relevantes, razón por la que afirma que los efectos de la sentencia C-110 de 1994, no son oponibles a los cargos esgrimidos por el demandante.

Explica que si bien la Corte señaló, en el mencionado fallo, que la prohibición para los sindicatos de empleados públicos de presentar pliegos de cargos era exequible, no se analizó si la prohibición debía cobijar a los empleados públicos en todos los niveles, es decir, directivos, ejecutivos, asesores, etc. Razón por la cual, debe estudiarse si la prohibición es exequible en relación con el cargo desempeñado por el empleado, pues, considera que extender la prohibición consagrada en las normas acusadas, a todos los empleados públicos es contrario a la Constitución.

Según el Procurador, negar el derecho de negociación colectiva a los "empleados públicos que se desempeñan en la administración del Estado", es contrario al artículo 6o., del Convenio 98 sobre Negociación Colectiva (ratificado mediante ley 27 de 1976), que expresamente excluye a esta clase de empleados de esta prohibición. Aspecto este que no fue analizado en la sentencia C-110 de 1994, y que amerita un nuevo pronunciamiento de la Corte.

Por tanto, lo primero que entra a analizar el Ministerio Público, es la prevalencia en la legislación interna de ese convenio, a la luz de los artículos 53 y 93 de la Constitución, por la importancia que tiene ese aspecto, para resolver los cargos de la demanda.

Para tal efecto, cita la sentencia C-562 del 1992, en la que se concluyó que la inaplicación de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Colombia, es un desconocimiento de toda la normatividad constitucional, en relación con la protección efectiva del "trabajo humano como fundamento y fin del Estado Social del Derecho", y con la

aplicación de los tratados internacionales debidamente ratificados. Así como el informe suscrito por la Comisión de expertos de la OIT, reunida en Ginebra del 10 al 25 de febrero de este año, en donde se solicitó al Gobierno Nacional, modificar la restricción que contempla el artículo 414, numeral 4o., del Código Sustantivo del Trabajo, con el único fin de que todos los trabajadores, excepto los que trabajan en la administración del Estado, gocen de las garantías consagradas en el Convenio 98 de la OIT.

Así las cosas, el señor Procurador cree que a la luz del Convenio mencionado, es necesario replantear la interpretación que se le ha dado al artículo 55 de la Constitución, con el único fin de permitirle a los empleados públicos que no ocupen cargos directivos en la administración, el ejercicio del derecho a la negociación colectiva, donde la presentación de pliegos de peticiones juega un papel muy importante. Es por ello que la posibilidad contemplada en el artículo 414, numeral 4o., en el sentido de presentar memoriales respetuosos solamente, desconoce la esencia del derecho a la negociación colectiva de cierta clase de empleados. Y, a su vez, el desconocimiento del derecho de petición, pues la presentación de los memoriales respetuosos no implica un compromiso para la Administración, como sí lo tiene el pliego de peticiones. Por tanto, concluye:

"...la aplicación del derecho a la negociación colectiva -salvo en lo que atañe a la contratación colectiva y a la huelga-, a los empleados públicos que ejerzan simples cargos administrativos en el órganos y entes del Estado -que no directivos-, además de guardar correspondencia con los mandatos constitucionales tiene un efecto institucionalizante en relación con las negociaciones que de hecho se producen y resulta congruente con la política del actual Gobierno enderezada a suscribir un "pacto social" que le permita el establecimiento de un ambiente propicio para la implementación de los programas de desarrollo económico y social de la Nación."

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Procede la Corte a resolver, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia

La Corte es competente para conocer de este asunto, en virtud de lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución, pues la norma demandada hace parte de un decreto con fuerza de ley.

Segunda.- Cosa juzgada constitucional

De conformidad con el artículo 243 de la Constitución Política, las sentencias de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. En desarrollo de ese precepto, el artículo 6o. del decreto 2067 de 1991, en su inciso final, establece que las demandas que se dirijan contra normas amparadas por una sentencia que hubiese hecho tránsito a cosa juzgada constitucional deberán ser rechazadas, pero en el evento en que sea admitida la demanda, la decisión de no pronunciarse sobre los cargos de la demanda por existir sentencia al respecto, puede adoptarse en la sentencia misma.

En el caso en estudio, el actor demandó los apartes señalados de los artículos 414 y 416 del

Código Sustantivo del Trabajo que hacen referencia, a la forma como los sindicatos de empleados públicos deben dirigirse a sus empleadores y a la prohibición expresa de presentar pliego de peticiones, pues, en su concepto, las restricciones que contemplan los apartes acusados hacen nugatorio el núcleo esencial del derecho a la negociación colectiva, consagrado en el artículo 55 de la Constitución.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-110 del diez (10) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), ante una demanda presentada en contra de los mismos artículos aquí acusados, declaró exequibles las mencionadas normas, sin hacer salvedad alguna, en cuanto al alcance de la declaración de exequibilidad.

Si bien los cargos esgrimidos en su momento en la demanda que dio origen a la sentencia C-110 de 1994, son distintos a los expuestos por el ciudadano Villegas Arbeláez, la Corte analizó la constitucionalidad de las limitaciones que el artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo, impone a los sindicatos de empleados públicos, pues, se consideró que por estar en juego el ejercicio de la función pública, en sus distintas modalidades, es razonable que se establezcan específicamente las funciones que pueden desempeñar los sindicatos conformados por esta clase de empleados, en desarrollo del derecho fundamental de asociación.

Igualmente, en el fallo en mención, se explicó que la prohibición de presentar pliegos de condiciones y celebrar convenciones colectivas para los sindicatos de empleados públicos que contempla el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, tiene como fundamento el mismo precepto constitucional que el actor, en este proceso, esgrimió como vulnerado, el artículo 55, pues, en él, el constituyente autorizó al legislador para establecer excepciones al derecho de negociación colectiva, y la relativa a la presentación de pliegos de condiciones, es una de ellas.

Así las cosas, al existir un fallo de esta Corporación en el que se declaró la EXEQUIBILIDAD de las normas acusadas en este proceso, habrá de estarse a lo resuelto allí, más aún cuando en la mencionada sentencia, no se hizo ninguna salvedad en cuanto a la declaración de exequibilidad de dichas normas.

III. DECISION

Con base en las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ESTESE a lo resuelto en la sentencia C-110 de 1994, del diez (10) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), la cual declaró EXEQUIBLES los apartes demandados, en el proceso de la referencia, de los artículos 414 y 416 del Código Sustantivo del Trabajo.

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

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General