Sentencia C-385/00

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Fundamental/DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Modalidad de la libre asociación

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Alcance

LIBERTAD DE ASOCIACION SINDICAL-Alcance

En el derecho de asociación sindical subyace la idea básica de la libertad sindical que amplifica dicho derecho, como facultad autónoma para crear organizaciones sindicales, ajena a toda restricción, intromisión o intervención del Estado que signifique la imposición de obstáculos en su constitución o funcionamiento. Ello implica, la facultad que poseen las referidas organizaciones para autoconformarse y autoregularse conforme a las reglas de organización interna que libremente acuerden sus integrantes, con la limitación que impone el inciso 2 del art. 39, según el cual la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos se sujetan al orden legal y a los principios democráticos.

SINDICATO-Sujeción a principios democráticos

SINDICATO-Respeto a posibilidad de participar en él

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Integración con libertades básicas/LIBERTAD DE ASOCIACION SINDICAL-Proyección de conjunto de libertades fundamentales del hombre/DERECHO DE PARTICIPACION EN LIBERTAD DE ASOCIACION SINDICAL-Contenido

La Corte estima necesario precisar que el derecho de asociación sindical, debe necesariamente considerarse integrado a la concepción democrática del Estado Social de Derecho, pluralista, participativo, fundado en el respeto de la dignidad y de la solidaridad humanas, que reconoce y protege unas libertades básicas, si se repara que la libertad de asociarse en sindicatos no es otra cosa que la proyección de un conjunto de libertades fundamentales del hombre, como las de expresión y difusión del pensamiento y opiniones e información, y de reunión, las cuales conducen a afirmar el derecho de participación en la toma de decisiones relativas a los intereses comunes de los asociados, que constituye el punto de partida para la participación política.

DERECHOS DEL EXTRANJERO-Limitaciones deben provenir del legislador y justificarse en la preservación del orden público

DERECHOS CIVILES DEL EXTRANJERO-Facultad del legislador de establecer restricciones no es absoluta

Si bien puede la ley restringir o condicionar el ejercicio de los derechos civiles de los extranjeros, por razones de orden público, es necesario tener en cuenta que las facultades del legislador en lo que concierne con las restricciones que puede establecer para salvaguardar el orden público no son absolutas, pues aquéllas encuentran su límite en la dignidad del ser humano y en la necesidad de garantizar los derechos fundamentales.

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-No interesa el origen nacional

El derecho fundamental de asociación sindical se reconoce como derecho humano, universal, a todas las personas que tengan la condición de trabajadores para que puedan agruparse en organizaciones que representen los intereses que son comunes a todas ellas en el ámbito laboral. Nada interesa el origen nacional de las personas para que puedan gozar del referido derecho, pues lo relevante es que se trate de trabajadores.

SINDICATO-Discriminación por restricciones a afiliación de extranjeros y exclusión de cargos de representación

Las razones de orden público para subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros no se pueden invocar en forma abstracta por el legislador, sino en forma concreta, pues las restricciones a los derechos fundamentales deben ser expresas, necesarias, mínimas e indispensables, y estar dirigidas a la realización de finalidades constitucionales legítimas en una sociedad democrática, como son las que apuntan a asegurar bienes valiosos de la convivencia social.

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Inexistencia de fundamento serio, objetivo y válido en restricción de ejercicio a extranjeros

DERECHO DE PARTICIPACION-Alcance

CONVENIO 87 DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO-Libertad sindical y

protección del derecho de sindicalización

DERECHOS DEL EXTRANJERO EN SINDICATO-Inconstitucionalidad de exigencia de composición, por lo menos en sus dos terceras partes, por ciudadanos colombianos/DERECHOS DEL EXTRANJERO EN SINDICATO-Inconstitucionalidad de no elección para cargos directivos

Referencia: expediente D-2561

Normas Acusadas:

Artículos 384, 388 (P), 422(P) Y 432(P) Del Código Sustantivo Del Trabajo.

Demandante: Alirio Uribe Muñoz Y Diana Teresa Sierra Gómez.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D. C., cinco (5) de abril de dos mil (2000)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad los ciudadanos Alirio Uribe Muñoz y Diana Teresa Sierra Gómez, demandaron los artículos 384, 388 (p), 422 (p) y 432 (p) del Código Sustantivo del Trabajo.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

A continuación se transcribe el texto de los artículos acusados, destacando en negrillas lo acusado.

CAPITULO VI

REGIMEN INTERNO

ARTICULO 384. NACIONALIDAD. No puede funcionar sindicato alguno cuyo personal no esté compuesto, por lo menos en sus dos terceras partes, por ciudadanos colombianos. Cualquiera que sea la forma de dirección del sindicato, ningún extranjero es elegible para los cargos directivos.

ARTICULO 388. REQUISITOS PARA LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA. 1. Para ser miembro de la junta directiva de un sindicato, tanto de la provisional como de las reglamentarias, deben reunirse los siguientes requisitos, además de los que exijan los estatutos respectivos:

a) Ser colombiano;

b) Ser miembro del sindicato;

c) Estar ejecutando normalmente, es decir, no en forma ocasional, o a prueba, o como aprendiz, en el momento de la elección, la actividad, profesión u oficio característicos del sindicato, y haberlo ejercido normalmente por más de seis (6) meses en el año anterior;

d) Saber leer y escribir;

e) Tener cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad según el caso, y

f) No haber sido condenado a sufrir pena aflictiva a menos que haya sido rehabilitado, ni estar llamado a juicio por delitos comunes en el momento de la elección.

2. La falta de cualquiera de estos requisitos invalida la elección; pero las interrupciones en el ejercicio normal de la actividad, profesión, u oficio de que trata el aparte c) no invalidarán la elección cuando hayan sido ocasionadas por la necesidad de atender a funciones sindicales.

ARTICULO 422.- JUNTA DIRECTIVA. 1.Para ser miembro de la junta directiva de una federación o confederación de sindicatos, tanto de la provisional como de las reglamentarias, deben reunirse los siguientes requisitos, además de los que se exijan en los estatutos respectivos:

a) Ser colombiano;

b) Ser miembro activo de una cualquiera de las organizaciones asociadas;

c) Estar ejerciendo normalmente, en el momento de la elección, la actividad, profesión u oficio característicos de su sindicato, y haber ejercido normalmente por más de un año, con anterioridad;

d) Saber leer y escribir;

e) Tener cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad, según el caso, y

f) No haber sido condenado a sufrir pena aflictiva, a menos que haya sido rehabilitado, ni estar llamado a juicio por los delitos comunes en el momento de la elección.

2. La falta de cualquiera de estos requisitos produce el efecto previsto en el inciso 2 del artículo 388.

3. Las condiciones exigidas en los apartes b) y c) de los incisos 1º y 2º no se toman en cuenta cuando el retiro del sindicato, o la interrupción en el ejercicio de la profesión, o la extinción del contrato de trabajo en una empresa determinada, o el cambio de oficio hayan sido ocasionados por razón de funciones, comisiones o actividades sindicales, lo cual debe ser declarado por la asamblea que haga la elección. Tampoco se toman en cuenta las suspensiones legales del contrato de trabajo.

ARTICULO 432.- DELEGADOS. 1. Siempre que se presente un conflicto colectivo que pueda dar por resultado la suspensión de trabajo, o que deba ser solucionado mediante el arbitramento obligatorio, el respectivo sindicato o los trabajadores nombrarán una delegación de tres (3) de entre ellos para que presente al patrono, o a quien lo represente, el pliego de las peticiones que formulan.

2. Tales delegados deben ser colombianos, mayores de edad, trabajadores actuales de la

empresa o establecimiento, y que hayan estado al servicio de éste por más de seis (6) meses, o por todo el tiempo que hubiere funcionado el establecimiento cuando fuere menor de seis (6) meses.

II. LA DEMANDA.

Según los demandantes, las disposiciones acusadas violan el preámbulo, los artículos 1º , 2º , 13, 25, 53, 93 y 100 de la Constitución, los Convenios 87, 88 y 111 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT y los siguientes instrumentos internacionales: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, La Convención Internacional y la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. El concepto de la violación lo desarrollan de la siguiente manera:

Se quebranta el preámbulo, y los artículos 1º, 2º , 13 y 100 del Ordenamiento Fundamental, por cuanto en dichas preceptivas constitucionales se consagran los valores, principios, fines y derechos constitucionales, en que se funda nuestro Estado Social de Derecho, dentro de los lineamientos del bien común, de la igualdad y del reconocimiento que se hace al trabajo como un valor esencial y un derecho fundamental que merece la especial protección de aquél, que se erige sobre la base del tratamiento igual para todos los trabajadores, tanto nacionales como extranjeros.

Las disposiciones acusadas desconocen la protección al trabajo y el derecho a la igualdad al consagrar una discriminación surgida por el origen nacional, porque exige una determinada composición de los sindicatos por ciudadanos colombianos y prohibe a los extranjeros que hagan parte de los órganos directivos de las organizaciones sindicales.

Desde otra perspectiva, el principio de autonomía sindical permite que estas organizaciones obren sin injerencia de ninguna naturaleza, en lo relativo a su organización y a la libre determinación de sus cuerpos directivos. En este sentido, las normas censuradas interfieren de manera directa en estas cuestiones, debido a que ellas regulan aspectos atinentes a la manera como deben de estar conformados los sindicatos y sus órganos de representación y dirección, que son asuntos que de acuerdo con el principio democrático son del resorte exclusivo de dichas organizaciones.

“Los principios de igualdad de oportunidades y trato paritario se están condicionando al origen nacional y están desequilibrando las garantías que debieran corresponder a un trabajador de origen extranjero. No se debe dar paso a la valoración del origen de la persona para la asignación de condiciones ventajosas que no guardan relación con la de los trabajadores que desempeñan la misma función. Se debe mirar NO la nacionalidad, debe verse la eficiencia y la responsabilidad de las personas y sobre todo mirar los derechos que ésta posee por el simple hecho de vivir en nuestro Estado Constitucional”

Los segmentos censurados también quebrantan el artículo 100 de la Constitución, el cual prevé que los extranjeros gozan en nuestro país de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos, y solamente por razones de orden público se les puede limitar el ejercicio de determinados derechos civiles. Dicha excepción no es aplicable a la conformación de sindicatos, pues son las organizaciones sindicales a quienes les corresponde, y no al Estado determinar lo relativo a la integración de los sindicatos, porque ello es una manifestación de la libertad de asociación; de ahí que a los extranjeros no se les pueda impedir el disfrute del derecho de asociación, el cual conlleva el de sindicalización, porque las restricciones consagradas en dicha disposición solamente cobijan el ámbito del orden público.

Igualmente las normas acusadas violan los arts. 53 y 93 de la Constitución, que dan prevalencia del orden interno a los tratados internacionales de derechos humanos y a los Convenios de la OIT relativos al trabajo. Por lo tanto, Colombia al ratificar los Convenios 087/48, 98/49 y 111/58 quedó vinculada a las estipulaciones de éstos, así:

Convenio 87/48, sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, según el cual todos los empleadores y trabajadores pueden constituir organizaciones de su propia elección y afiliarse a ella sin autorización previa ni injerencia del Estado, y se reconoce una serie de garantías para el libre funcionamiento de dichas organizaciones.

Convenio 98/49, sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva cuyas estipulaciones consagran “la protección contra todo acto de discriminación en menoscabo de la libertad sindical, la protección de las organizaciones de empleadores y de trabajadores contra los actos de injerencia mutua y medidas para promover la negociación colectiva”.

Convenio 111/58, referente a la discriminación en materia de empleo y ocupación “en donde

se exige que se establezcan políticas nacionales encaminadas a eliminar cualquier discriminación que anule o altere la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación, por motivos de raza, color, sexo religión, opinión política, ascendencia nacional u orden social, y a promover la igualdad de oportunidades y de trato".

Los aludidos convenios son desconocidos, porque no se da igual participación a los extranjeros en el funcionamiento de los órganos de representación y dirección sindicales.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de las normas acusadas, con fundamento en las siguientes razones:

El artículo 13 de la Constitución consagró el principio de igualdad y prohibió expresamente toda forma de discriminación que tenga como fuente la nacionalidad de las personas.

El derecho fundamental de asociación sindical se reconoce a todos los trabajadores en Colombia, sin ningún tipo de limitación o distinción en cuanto su disfrute. De ahí que la condición de nacional no puede invocarse como un requisitos para ejercerla. De otra parte, el art. 39 en uno de sus apartes dispone que la estructura interna y funcionamiento de los sindicatos se sujetarán a los principios democráticos, dentro de los parámetros que establezca la ley.

Al proclamar la Constitución de nuestro país que se estructura como un Estado Social de Derecho, parte de la base una amplia participación democrática, participativa y pluralista de la comunidad en todas las decisiones que lo afectan. En este sentido, la participación como derecho fundamental, debe ser protegida, acatada y estimulada por todas la autoridades en los diversos escenarios de la vida nacional.

"La representación sindical, instituida como expresión y vocería de las reinvindicaciones e intereses de las bases sindicales, debe reflejar adecuada, proporcional y equitativamente, la composición real de dichas bases a fin de permitir que los distintos pronunciamientos, reclamos y expectativas que los trabajadores formulen, sean encauzados eficazmente en los procesos de negociación colectiva, con el fin de garantizar la participación de todos los

integrantes del sindicato en dichos procesos".

El Código Sustantivo del Trabajo resulta incongruente, porque aunque permite que los extranjeros puedan ejercer el derecho de sindicalización, prohibe a éstos hacer parte de sus juntas directivas.

"Prohibir la representación de algunos de esos sectores, en razón del origen nacional de sus integrantes, significa desconocer el derecho constitucional a la participación democrática de los mismos y la finalidad esencial del Estado Social de Derecho, como es la de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan".

No es viable invocar las restricciones a que alude el art. 100 de la Constitución, respecto de los derechos civiles y políticos de los extranjeros, porque la representación sindical no es un derecho de naturaleza política, pues el art. 40 de la misma obra no le da esta connotación, y de considerarse dentro de la categoría de derechos civiles, no existirían las razones de orden público para negar su ejercicio.

Las normas acusadas vulneran de manera palmaria los artículos 53 y 93 de la Constitución, porque desconocen convenios internacionales del trabajo, debidamente ratificados por Colombia, que hacen parte de la legislación interna. En efecto, el Convenio 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización, consagra la libertad que tienen las organizaciones sindicales de elegir libremente a sus representantes.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. El problema jurídico planteado.

Con fundamento en los cargos de la demanda y el concepto rendido por el Procurador General de la Nación, le corresponde a la Corte determinar si las normas acusadas, en cuanto restablecen restricciones en lo relativo a la integración de los sindicatos por trabajadores extranjeros y a la prohibición para ser elegido en cargos directivos o en las juntas directivas o como delegados del sindicato o de los trabajadores en la solución de un conflicto colectivo, vulneran las normas constitucionales que consagran los derechos, a la igualdad, a la participación, a la asociación sindical, asi como las normas contenidas en los convenios 87/48, 98/49 y 111/58 de la OIT.

2. Solución al problema jurídico.

2.1. El art. 39 de la Constitución 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.

En la sentencia T-441/921 la Corte expresó, sobre el derecho de asociación sindical, lo siguiente:

“La Asociación Sindical tiene un carácter voluntario, ya que su ejercicio descansa en una autodeterminación de la persona de vincularse con otros individuos y que perdura durante esa asociación”.

“Tiene también un carácter relacional o sea que se forma de una doble dimensión. Ya que de un lado aparece como un derecho subjetivo de carácter individual y por el otro se ejerce necesariamente en tanto haya otros ciudadanos que estén dispuestos a ejercitar el mismo derecho y una vez se dé el acuerdo de voluntades se forma una persona colectiva”.

“Tiene así mismo un carácter instrumental ya que se crea sobre la base de un vínculo jurídico, necesario para la consecución de unos fines que las personas van a desarrollar en el ámbito de la formación social”.

En el derecho de asociación sindical subyace la idea básica de la libertad sindical que amplifica dicho derecho, como facultad autónoma para crear organizaciones sindicales, ajena a toda restricción, intromisión o intervención del Estado que signifique la imposición de obstáculos en su constitución o funcionamiento. Ello implica, la facultad que poseen las referidas organizaciones para autoconformarse y autoregularse conforme a las reglas de organización interna que libremente acuerden sus integrantes, con la limitación que impone el inciso 2 del art. 39, según el cual la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos se sujetan al orden legal y a los principios democráticos.

La Corte en la sentencia T-173/952 aludió a los principios democráticos que deben regir tanto la organización como el funcionamiento de los sindicatos, en los siguientes términos:

“Es por esta razón por la que el ordenamiento jurídico no puede ser indiferente frente a las condiciones de funcionamiento de organizaciones de esa naturaleza, mucho más cuando está fundado en valores de participación y pluralismo (artículo 1 de la Carta). Así lo quiso el constituyente de 1991 al ordenar en el segundo inciso del artículo 39, la sujeción de los sindicatos “al orden legal y a los principios democráticos” (subrayado de la Sala). En el ejercicio de su fuero interno, un sindicato puede establecer las condiciones de funcionamiento que estime pertinentes, siempre que ellas sean compatible con los principios rectores de una sociedad democrática”.

“2.3. Libertades de asociación sindical positiva y negativa.

No corresponde a la Sala establecer de manera exhaustiva los principios democráticos a los cuales debe sujetarse todo sindicato. Teniendo en cuenta los casos sub-examine, dos rasgos fundamentales de la sociedad democrática delineada en la Constitución de 1991 deben ser resaltados: su carácter participativo y su vocación igualitaria. Ambos aparecen incluídos en el Preámbulo mismo de la Carta, y su espíritu permea todo su texto (v.gr. artículos 1, 2, 13, 103 y Bs.)”.

“En el seno de una democracia participativa, el papel decisorio de los individuos es ejercido no sólo en los espacios políticos tradicionales (v.gr. elecciones parlamentarias o presidenciales), sino también en contextos más reducidos y más cercanos a las actividades diarias de las personas (empresas, sindicatos, universidades, etc). Esta tendencia - denominada por la teoría política “uso extensivo de la democracia”1 , presente en mandatos constitucionales como los de los artículos 45 y 68, que buscan asegurar la participación de los jóvenes y la comunidad educativa en las decisiones que les incumben, respectivamente, unida al uso intensive de mecanismos políticos tradicionales (of. Capítulo 1 del Titulo IV de la C.P.), constituye el núcleo de la filosofía participativa de nuestro Estatuto Superior”.

“La participación de todas las personas interesadas en el resultado de un proceso de toma de decisiones, es tal vez el más importante de los “principios democráticos” a que se refiere el artículo 39 de nuestra Constitución. Siendo el sindicato el foro de discusión y decisión por excelencia de asuntos determinantes para el desarrollo de las relaciones entre empleador y

empleados, forzoso es concluir que el respeto a la posibilidad de participar en él es un límite del fuero interno otorgado por el ordenamiento Jurídico a los sindicatos".

La Corte estima necesario precisar que el derecho de asociación sindical, debe necesariamente considerarse integrado a la concepción democrática del Estado Social de Derecho, pluralista, participativo, fundado en el respeto de la dignidad y de la solidaridad humanas, que reconoce y protege unas libertades básicas, si se repara que la libertad de asociarse en sindicatos no es otra cosa que la proyección de un conjunto de libertades fundamentales del hombre, como las de expresión y difusión del pensamiento y opiniones e información, y de reunión, las cuales conducen a afirmar el derecho de participación en la toma de decisiones relativas a los intereses comunes de los asociados, que constituye el punto de partida para la participación política.

2.2. Conforme a las previsiones del artículo 100 de la Constitución, los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles y garantías que se conceden a los nacionales, salvo las limitaciones que se establezcan en aquélla o en la ley, con las siguientes excepciones: la ley puede por razones de orden público restringir o subordinar a condiciones especiales e incluso negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros; en principio, los derechos políticos consagrados en el art. 40 no se reconocen a los extranjeros, pues se hallan reservados para los nacionales, aun cuando la ley puede conceder a los extranjeros residentes en Colombia ciertos derechos políticos, como son los relativos al derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital. Pero lo que si es claro, es que la ley no puede restringir, en razón de la nacionalidad los derechos fundamentales, reconocidos en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, dado que ellos son inherentes a la persona humana y tienen un carácter universal.

En la sentencia C-179/944, la Corte Constitucional se pronunció sobre las limitaciones de los derechos de los extranjeros y precisó que dichas restricciones deben provenir del legislador y justificarse en razón de la preservación del orden público, así:

" si bien es cierto que los extranjeros tienen los mismos derechos "civiles" que los colombianos, es la misma Constitución en el artículo 100, la que permite que "por razones de

orden público", se sometan a condiciones especiales o se les niegue el ejercicio de determinados derechos civiles y, en el caso a estudio, se trata precisamente de un estado excepcional cual es el de conmoción interior, en el que el orden público necesariamente debe estar perturbado. Además, obsérvese que en el literal acusado, no se alude a los derechos fundamentales de los extranjeros, sino solamente a sus derechos civiles, con lo cual la norma se adecua al citado canon constitucional. Sobre la exigencia constitucional de que tales condicionamientos o limitaciones a los derechos civiles de los extranjeros deben efectuarse por medio de ley, es un requisito que la norma impugnada cumple, pues los decretos legislativos que expide el Presidente de la República durante los estados de excepción son leyes en sentido material".

Posteriormente, la Corte Constitucional5 al reafirmar su jurisprudencia se refirió a las limitaciones constitucionales y legales que recaen sobre los extranjeros de la siguiente manera:

"Entre los criterios sospechosos mencionados en el inciso 1° del artículo 13 se encuentra el del origen nacional. Este criterio también hace relación a los extranjeros. Sin embargo, con respecto a este grupo de personas debe aclararse que el artículo 100 de la Constitución autoriza la limitación o supresión de algunos de sus derechos y garantías. Es así como la mencionada norma permite la restricción o denegación de algunos de sus derechos civiles, siempre y cuando medien razones de orden público. Asimismo, el artículo señala que la Constitución y la ley podrán limitar el ejercicio por parte de los extranjeros de las garantías concedidas a los nacionales e, igualmente, precisa que los derechos políticos se reservan a los nacionales, aun cuando se admite que la ley podrá autorizar la participación de los extranjeros residentes en Colombia en las elecciones del orden municipal o distrital. Es decir, el mismo artículo 100 de la Constitución atenúa la fuerza de la expresión "origen nacional" contenida en el artículo 13, cuando ella se aplica a las situaciones en que estén involucrados los extranjeros".

" De lo anterior se colige que no en todos los casos el derecho de igualdad opera de la misma manera y con similar arraigo para los nacionales y los extranjeros. Ello implica que cuando las autoridades debatan acerca del tratamiento que se debe brindar a los extranjeros en una situación particular, para el efecto de preservar el derecho de igualdad, habrán de determinar en primera instancia cuál es el ámbito en el que se establece la regulación, con el

objeto de esclarecer si éste permite realizar diferenciaciones entre los extranjeros y los nacionales. Por lo tanto, la intensidad del examen de igualdad sobre casos en los que estén comprometidos los derechos de los extranjeros dependerá del tipo de derecho y de la situación concreta por analizar".

Si bien puede la ley restringir o condicionar el ejercicio de los derechos civiles de los extranjeros, por razones de orden público, es necesario tener en cuenta que las facultades del legislador en lo que concierne con las restricciones que puede establecer para salvaguardar el orden público no son absolutas, pues aquéllas encuentran su límite en la dignidad del ser humano y en la necesidad de garantizar los derechos fundamentales. Dentro de esta línea de pensamiento la Corte en la sentencia C-110/20006 dijo:

"Las restricciones, en consecuencia, no buscan impedir el goce de éstos, sino regular y permitir su cabal ejercicio acorde con las necesidades de la convivencia social, y el respeto por los derechos de todas las personas que integran el conglomerado social. De ahí que sólo sean inadmisibles aquellas restricciones mínimas, necesarias e indispensables, que obedezcan a finalidades constitucionalmente legítimas, dentro del sistema democrático que nos rige, que tiendan a prevenir infracciones penales o a proteger o a asegurar la seguridad nacional, el orden público la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás7".

2.3. El art. 384 prohibe el funcionamiento de sindicato alguno que no este compuesto por lo menos en sus dos terceras partes por ciudadanos colombianos, e igualmente prohibe que los extranjeros puedan ser elegidos para los cargos directivos de la organización sindical. Y los apartes normativos acusados de los arts. 388, 422 y 432 excluyen a los extranjeros de la posibilidad de ocupar cargos en la junta directiva del sindicato, o para ser delegados del sindicato o de los trabajadores en la solución de un conflicto colectivo, por la circunstancia de que en dichos apartes se señala que para ser titular de las aludidas responsabilidades se requiere "ser colombiano".

Estima la Corte que las normas acusadas son violatorias de la Constitución, por las siguientes razones:

a) El derecho fundamental de asociación sindical se reconoce como derecho humano, universal, a todas las personas que tengan la condición de trabajadores para que puedan

agruparse en organizaciones que representen los intereses que son comunes a todas ellas en el ámbito laboral. Nada interesa, por consiguiente, el origen nacional de las personas para que puedan gozar del referido derecho, pues lo relevante es que se trate de trabajadores.

b) Las normas acusadas contienen una discriminación, al imponer restricciones a la afiliación de los extranjeros a los sindicatos y al excluirlos de los cargos de representación, en razón del origen nacional. En efecto, conforme al art. 13 de la Constitución, todas las personas gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin que puedan sufrir discriminación en razón del origen nacional.

c) Si bien podría argüirse que las mencionadas restricciones pueden justificarse por razones de orden público, en los términos del art. 100 de la Constitución, encuentra la Corte que ello no es admisible, porque las razones de orden público para subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros no se pueden invocar en forma abstracta por el legislador, sino en forma concreta, pues como se advirtió antes, las restricciones a los derechos fundamentales deben ser expresas, necesarias, mínimas e indispensables, y estar dirigidas a la realización de finalidades constitucionales legítimas en una sociedad democrática, como son las que apuntan a asegurar bienes valiosos de la convivencia social.

La Corte no aprecia en las normas acusadas un fundamento serio, objetivo y válido constitucionalmente, que justifique las restricciones que se imponen a los extranjeros para el ejercicio pleno del derecho de asociación sindical.

Las ideas que pudieron inspirar la redacción de dichas normas, posiblemente fueron el modelo económico proteccionista imperante en la época en que ellas fueron expedidas, que se oponía a la injerencia extranjera, y el concepto clásico de soberanía, según el cual, debían protegerse los intereses nacionales no permitiendo que extranjeros pudieran intervenir o tomar decisiones que afectaran la independencia nacional, o pudieran constituir grupos de presión para buscar reivindicaciones sociales y laborales, en el territorio colombiano, acordes con la ideología dominante del proletariado internacional.

d) Con las restricciones que consagran las normas acusadas, no sólo se desconoce el derecho de asociación sindical y los derechos adicionales que éste conlleva, como los de negociación colectiva y de huelga, sino las libertades conexas que el ejercicio de aquél implica, como son

los de expresión y difusión del pensamiento y opiniones e información, petición y reunión, así como el derecho a la participación, en la medida en que se impide a los extranjeros, por la vía de las aludidas limitaciones, intervenir y participar en los asuntos y en las decisiones que los afectan.

En sentencia C-180/948, la Corte se pronunció sobre el derecho de participación en los siguientes términos:

"La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social"..

e) Las mencionadas restricciones carecen de un fundamento objetivo, violatorio del derecho a la igualdad, por la circunstancia de que a unos trabajadores, a los nacionales colombianos, se les reconoce el derecho pleno a la asociación sindical y, en cambio, a quienes igualmente son trabajadores por el hecho de ser extranjeros, se les priva ilegítimamente del ejercicio pleno del referido derecho, en cuanto se les priva de facultades que afectan su núcleo esencial. Pero lo que resulta mas paradójico es que el art. 384, aun cuando permite la asociación restringida de extranjeros a los sindicatos, impide que éstos sean miembros de la junta directiva o delegados para la negociación en conflictos colectivos, pues si se permite la afiliación al sindicato, no hay razón alguna para restringir los derechos de los afiliados relativos a la dirección y representación de éste.

f) Conforme a los arts. 53, inciso 4, 93 y 94 de la Constitución el contenido y alcance del derecho de asociación sindical ha de fijarse con arreglo a los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos del trabajo. En tal virtud, es de observar que el Convenio 87 de la OIT "relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización" establece:

Artículo 2

“Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

Artículo 3.

“1. Las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular sus programas de acción”.

“2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal”.

Articulo 6.

“Las disposiciones de los arts. 2, 3 y 4 de este convenio se aplican las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores”.

Artículo 8.

(….)

“2. La legislación no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas en este Convenio”.

No cabe duda, que los preceptos acusados se encuentran en contraposición con el aludido convenio, que ni siquiera remotamente admite la posibilidad de que a los trabajadores extranjeros se les pueda restringir el derecho de asociación sindical. Es más, la solidaridad de la clase trabajadora, y la necesidad de la defensa de los intereses que le son comunes a ella, impone la necesidad de la protección universal del derecho a la libertad y a la asociación sindical. De ahí, que resulten completamente injustificadas las restricciones que al derecho de asociación se imponen a los extranjeros en las normas censuradas.

3. En conclusión, por las razones expuestas, se declarará la inexequibilidad del artículo 384,e igualmente, se declararán inexequibles las expresiones acusadas de los artículos 388, 422 y 432 del Código Sustantivo del Trabajo.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

Primero. Declarar INEXEQUIBLE en su totalidad, el artículo 384 del Código Sustantivo del Trabajo.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLES las expresiones acusadas de los artículos 388, 422 y 432 del referido código.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Alejandro Martínez Caballero

2 M.P. Carlos Gaviria Díaz

1 Helmut Dübiel. ¿Qué es el neoconservadurismo?. Ed. Anthropos. Barcelona. 1993. p. 48.

4 Corte Constitucional, sentencia C-179/94. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

5 Corte Constitucional, sentencia C-768/98. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 M.P. Antonio Barrera Carbonell

7 Convención Americana de los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.

8 Corte Constitucional, sentencia C-180/94. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara