Sentencia C-449/05

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de un mínimo de argumentación

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Consagración constitucional

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Características

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Instrumentos internacionales que lo consagran

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-No es ilimitado

No se discute que las organizaciones sindicales gozan de un amplio margen para autorregularse y para expedir sus propios estatutos. Pero, ello no significa en manera alguna que el derecho de asociación sindical sea ilimitado, pues la propia Carta Política establece que la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos deben sujetarse al orden legal y a los principios democráticos.

POLICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA LABORAL-Límites/

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Deber de garantizarlo por las autoridades de trabajo

LIBERTAD SINDICAL Y DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-No exigencia de dar aviso a las autoridades del trabajo sobre la celebración de asamblea de trabajadores para decidir declaratoria de huelga o tribunal de arbitramento

El artículo 17 de la Ley 584 de 2000, objeto de demanda, otorga la facultad a las organizaciones sindicales interesadas o a los trabajadores para que antes de celebrarse la asamblea o asambleas den aviso a las autoridades del trabajo sobre la celebración de las mismas con el fin de que puedan presenciar y comprobar la votación. La no exigencia para los trabajadores y para la organización sindical de dar aviso sobre la celebración de la asamblea o asambleas es consecuencia de su libertad sindical y de su derecho de asociación, garantizado en la Carta Política y en los tratados de la OIT. Al haber dispuesto el legislador que la intervención de la autoridad del trabajo en la asamblea o asambleas no es de oficio, en lugar de violar el derecho de asociación sindical, lo que hace es desarrollarlo y garantizarlo. Las materias que se ventilen al interior de las asambleas hacen parte del

resorte mismo de las organizaciones sindicales y son cuestiones propias al desarrollo de su actividad sindical y anejas a su ámbito privado. En ese orden, constituyen una manifestación de su derecho reconocido y garantizado por la Constitución Política y por normas internacionales, y a la autoridad del trabajo le está vedado entrometerse o inmiscuirse en tales asuntos, salvo para presenciar y comprobar el proceso de votación, pero, eso sí, siempre que se haya solicitado su intervención conforme a lo dispuesto por el artículo 17 acusado.

MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL-Atribuciones del poder de policía en materia laboral con sujeción a solicitud por parte de organización sindical

El artículo 20 de la Ley 584 de 2000, por el cual se modificó el 486 del Código Sustantivo del Trabajo, consigna que los funcionarios del Ministerio de la Protección Social pueden hacer comparecer a los empleadores para exigirles informaciones relativas a su misión, la exhibición de libros y otros documentos. También pueden entrar sin previo aviso en las empresas con el mismo fin y ordenar medidas preventivas en caso de ser necesarias para impedir la violación de disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores. El inciso 2 del artículo 20, del cual hacen parte las expresiones demandadas, dispone que dichos funcionarios tendrán las mismas facultades respecto a trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, pero siempre que medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical. Considera la Corte que sujetar el ejercicio de las atribuciones que otorga el artículo a los funcionarios del Ministerio de la Protección Social, cuando se trata de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, a que medie solicitud por parte de dichas organizaciones en nada vulnera los preceptos superiores indicados por la impugnante. En efecto, el ejercicio del poder de policía en materia laboral encuentra límites en la Carta Política, en los tratados y en la ley, y justamente para dar plena garantía al derecho de asociación sindical y garantizar la autonomía de las organizaciones sindicales, se hace necesario que la intervención de la autoridad del trabajo en asuntos privados de la organización, tales como estatutos, libros, registros y demás documentos propios de su actividad, se haga previa solicitud de aquélla.

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN MATERIA LABORAL-Tratamiento distinto a los empleadores en intervención en asuntos propios de la organización sindical

En cuanto al presunto trato discriminatorio que según la demandante se otorga a los empleadores, considera la Corte que a pesar de que el artículo 20 en lo acusado dispensa un tratamiento distinto respecto a la intervención de las autoridades del trabajo ya se trate de empleadores o de trabajadores, directivos o afiliados a organizaciones sindicales, ello en manera alguna constituye violación del artículo 13 C.P. Los trabajadores y los sindicatos no se encuentran en el mismo plano de igualdad con los empleadores, y el simple hecho de que el legislador haya dispuesto obligaciones o cargas distintas para unos y otros no contradice el principio de igualdad. Con la diferenciación introducida por el legislador se pretende garantizar el derecho de asociación sindical y procurar porque no exista una intervención de oficio de la autoridad del trabajo ni del empleador que obstaculice dicho derecho. Ello no es más que un desarrollo de la prohibición de intervención de éstos y del Estado en asuntos propios de la organización sindical.

Referencia: expediente D-5409

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 17 y 20 (parciales) de la Ley 584 de 2000 “por la cual se derogan y se modifican algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo”

Actora: Sara Bibiana Pérez Liévano

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Sara Bibiana Pérez Liévano demandó parcialmente los artículos 17 y 20 de la Ley 584 de 2000 “por la cual se derogan y se modifican algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo”.

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

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial N° 44.043 del 14 de junio de 2000:

“LEY 584 DE 2000

(junio 13)

por la cual se derogan y se modifican algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 17. Modifíquese el inciso cuarto del artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 61 de la Ley 50 de 1990, el cual quedará así:

Artículo 444 Inciso 4°. Antes de celebrarse la asamblea o asambleas, las organizaciones sindicales interesadas o los trabajadores, podrán dar aviso a las autoridades del trabajo sobre la celebración de las mismas, con el único fin de que puedan presenciar y comprobar la votación.

(…)

Artículo 20. Modifíquese el numeral primero del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 41 del Decreto-ley 2351 de 1965, el cual quedará así:

Artículo 486. Atribuciones y sanciones.

1. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo1 podrán hacer comparecer a sus respectivos despachos a los empleadores, para exigirles las informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas y demás documentos, la obtención de copias o extractos de los mismos. Así mismo, podrán entrar sin previo aviso, y en cualquier momento mediante su identificación como tales, en toda empresa con el mismo fin y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos como lo crean conveniente para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical. Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.

Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social tendrán las mismas facultades previstas en el presente numeral respecto de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, siempre y cuando medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical".

III. LA DEMANDA

En criterio de la actora los apartes normativos demandados vulneran el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 25, 39, 53, 58, 83, 333 y 365 de la Carta Política.

1. Respecto a las expresiones acusadas del artículo 17 de la Ley 584 de 2000, la demandante sostiene que la presencia de la autoridad del trabajo en las asambleas en donde se pretende votar la huelga debe ser obligatoria y no puede dejarse al arbitrio de los sindicatos, toda vez que su intervención garantiza la votación y la vigencia de un orden justo. A su juicio, se desconocen los preceptos constitucionales por los siguientes motivos:

-La exclusión que contempla la norma desconoce la obligación del Estado de asegurar el trabajo, la igualdad y la justicia. Otorga un tratamiento desigual a los trabajadores y a los empleadores, pues mientras a los primeros les da la facultad de solicitar a la autoridad administrativa del trabajo que presencie y compruebe el proceso de votación de huelga, al empleador le cercena ese derecho, a pesar de que también tiene interés legítimo en el proceso que a ambas partes afecta.

Se está protegiendo sólo a los trabajadores y de manera injusta se descuidan los derechos e intereses de los empleadores, quienes, además, se encuentran en una situación evidentemente desventajosa frente al proceso de votación de la huelga, pues no pueden asistir a la asamblea correspondiente para lograr velar por el respeto de sus derechos.

-Lesiona el principio de primacía del interés general sobre el particular (art. 1 C.P.) y sólo garantiza la autonomía sindical ignorando el interés del resto de la comunidad en beneficio de una minoría.

-Atenta contra el derecho de asociación en tanto que si bien el sindicato tiene el derecho de negociación colectiva, así como el de declarar la huelga o someter el diferendo laboral a la decisión de un tribunal de arbitramento, ello no puede ser ilimitado, pues debe sujetarse a los principios democráticos y a las restricciones que imponga el legislador conforme al inciso 2 del artículo 39 C.P. También se viola el artículo 39 C.P. porque se impide a la autoridad administrativa verificar que la organización sindical actúe conforme al orden legal.

-Afecta el derecho al trabajo no sólo de los trabajadores no afiliados a organizaciones sindicales, a quienes se les pone en situación desventajosa frente a los sindicalizados, sino de los empleadores por cuanto la imposibilidad para solicitar la intervención del Ministerio de la Protección Social puede derivar en la existencia de fraudes e irregularidades que suponen la declaratoria de huelga sin que ésta cumpla con los requisitos legales.

-Desconoce el principio de buena fe, por cuanto la presencia del Ministerio de la Protección Social debe entenderse surtida bajo dicho principio, y su intervención, lejos de ser una intromisión, pretende verificar ciertos hechos a favor incluso del propio sindicato. Además, negarle al empleador tal facultad supone presumir su mala fe “en la medida en que se considere que la solicitud de verificación y observación del proceso de votación de la huelga tiene por objeto obstaculizar, entorpecer dicho proceso, o incluso afectar el principio de la

autonomía sindical".

-Infringe el artículo 365 de la Constitución cuando la votación de huelga tiene lugar en una empresa de servicios públicos, toda vez que la inexistencia de intervención estatal conllevaría a votaciones irregulares y a ceses ilegales que generarían un grave perjuicio. Además, se le está negando al empleador acceder al servicio público que presta el Ministerio.

-Vulnera los derechos de propiedad y libre empresa en la medida en que el empresario puede ver expuesto su patrimonio sin que se le garantice que la declaratoria de huelga se hizo de manera legal, y sólo después de varios meses o años, cuando ello tenga lugar, ya se le habrá causado un daño irreversible.

2. En cuanto al aparte acusado del artículo 20 de la Ley 584 de 2000, la impugnante manifiesta que elimina la posibilidad de que el Estado ejerza oficiosamente control administrativo sobre los sindicatos. Al respecto sostiene:

-La norma parte del supuesto, contrario a la Carta, según el cual quien vulnera la relación de trabajo es el empleador, pues respecto a los trabajadores, directivos o sindicalizados, debe mediar solicitud de éstos o de los organismos de segundo y tercer grado para que el Ministerio de la Protección Social pueda realizar la intervención.

De esa manera se le niega a todos los sujetos de la relación laboral dicha posibilidad, lo que impide crear un ordenamiento social que garantice la igualdad y la justicia.

-Se limita la facultad de control del Estado porque mientras se permite que el Ministerio de la Protección Social oficiosamente ingrese en cualquier momento a una empresa y solicite algún documento, se restringe tal atribución cuando se trata de organizaciones sindicales. Con ello se viola el principio de igualdad toda vez que se somete al empleador a un régimen de vigilancia más estricto que el contemplado para la organización sindical, a pesar de que las facultades del Ministerio de la Protección Social son idénticas en ambos casos.

A su juicio, las posibilidades de que una organización sindical de segundo y tercer grado solicite la investigación de un sindicato son muy escasas, lo cual hace que la facultad otorgada al Ministerio por el artículo 20 acusado resulte inocua.

-Se da un trato discriminatorio a los trabajadores que no están sindicalizados pues ellos también tienen interés legítimo en que les autoricen la vigilancia de las organizaciones sindicales.

-Se desconoce el deber del Estado de brindar una especial protección del derecho al trabajo en todas sus modalidades.

-La norma presume la mala fe del empleador en cuanto le impone, sin que exista motivo alguno para ello, condiciones de vigilancia y control mucho más estrictas que las establecidas para las organizaciones sindicales. Así mismo, el legislador presumió que toda actuación iniciada de oficio por la autoridad administrativa o por particulares ajenos a la organización sindical tiene como finalidad entorpecer el funcionamiento de la organización sindical y afectar derechos de los sindicalizados.

-Atenta contra el artículo 365 C.P. por cuanto al limitar la solicitud únicamente a las organizaciones sindicales, se le niega a los trabajadores, a los empleadores y a la comunidad en general la prestación de un servicio público por parte del Ministerio de la Protección Social.

IV. INTERVENCIONES

1. En representación del Ministerio de la Protección Social presentó escrito Myriam Salazar Contreras con el fin de justificar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Sostiene la interviniente que a pesar de que la actora cita los artículos constitucionales que considera infringidos, no señala el concepto de la violación, tal como ocurre con el Preámbulo y los artículos 1, 2, 58, 83, 333 y 365 superiores. Por tal motivo solicita a la Corte que se declare inhibida para fallar2.

Aduce que de no ser acogida su petición, solicita que se desestimen los cargos toda vez que no existe vulneración de los artículos 13, 25, 39 y 53 de la Constitución.

Afirma que la igualdad que predica la Carta Política no es estricta y que la diferenciación establecida en el artículo 17 demandado entre empleadores y trabajadores o sindicatos, frente a la facultad de inspección y vigilancia de las autoridades administrativas del trabajo, es objetiva y razonable. En su criterio, las disposiciones se fundamentan en la equidad y la

solidaridad social.

Señala que la facultad que se otorga a las organizaciones sindicales para lograr la presencia de ese Ministerio en el desarrollo de la votación de la huelga, no viola el artículo 25 C.P. Asegura que tampoco se desconoce el artículo 39 C.P. toda vez que la libertad sindical no es absoluta y las organizaciones sindicales están supeditadas al cumplimiento de las normas constitucionales y legales. Además, la finalidad de las disposiciones acusadas no es restringir sus derechos sino desarrollarlos.

La interviniente considera que conforme a lo expuesto por la Corte Constitucional en oportunidad anterior3 la asistencia optativa de esa cartera en la asamblea del sindicato, en los términos del artículo 17 acusado, es cuestión que debe ser decidida por la propia organización sindical dentro de su autonomía, pues lo contrario sería desconocer la libertad sindical, ya que la alternativa que tienen las organizaciones sindicales de optar por la huelga o por el tribunal de arbitramento es un medio adoptado y protegido por la legislación.

De otro lado, respecto al artículo 20 acusado, expone que las diferencias que se presenten dentro de las organizaciones deben ser resueltas por los asociados o en últimas por los jueces, pero no pueden estar bajo la tutela permanente de la autoridad administrativa, pues aquellas tienen capacidad para autorregularse.

Asegura que la no intromisión del Ministerio se relaciona íntimamente con la estructura interna y funcionamiento de las organizaciones sindicales y se sustenta en el principio de autonomía sindical, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio 87 de la O.I.T.

2. En representación del Ministerio del Interior y de Justicia, y en orden a sustentar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, presentó escrito Fernando Gómez Mejía.

A su juicio, la accionante hace una interpretación subjetiva del artículo 83 C.P., puesto que si bien la actuación del Ministerio de la Protección Social debe entenderse surtida conforme al principio de la buena fe, también lo es que la desarrollada por el sindicato debe correr la misma suerte. El legislador, teniendo en cuenta que el derecho a la huelga es fundamental, buscó que las organizaciones sindicales o los trabajadores tuvieran libertad para dar aviso a las autoridades del trabajo sobre la celebración de la asamblea en que se votará la huelga,

con lo cual garantiza la efectividad y el libre ejercicio de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y en instrumentos internacionales.

Resalta que el Ministerio de la Protección Social está facultado para declarar la ilegalidad de la huelga, conforme a lo dispuesto por el artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo, y ello es un desarrollo de la función de vigilancia que la Constitución ha radicado en la Rama Ejecutiva, la cual no es discrecional sino de carácter reglado.

Respecto a la presunta violación del artículo 13 C.P., aduce que los empleadores y los sindicatos no están en las mismas condiciones de igualdad, pues los primeros se encuentran en situación de subordinación con respecto a los segundos, y la función social que cumplen los patronos les implica obligaciones diferentes frente al Estado y a la sociedad. Manifiesta que el trato diferente no implica per se violación del principio de igualdad y que el legislador pretendió dar mayor protección a la parte que se encuentra en desigualdad dentro de la relación laboral, protegiendo de esa manera los principios laborales mínimos consagrados en el artículo 53 C.P.

3. Hernán Puyo Falla, representante legal de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI, manifiesta que del artículo 17 de la Ley 584 de 2000 no se desprende que la presencia del Ministerio de la Protección Social esté limitada solamente a que medie aviso de las organizaciones sindicales de los trabajadores, pues de ser así su intervención se vería restringida. Considera que la disposición se debe interpretar en el sentido que dicho Ministerio puede de oficio presenciar y comprobar la votación, así no exista aviso del sindicato. Por tal motivo solicita a la Corte que declare la exequibilidad condicionada de dicho artículo bajo el referido entendido.

Por otra parte, considera que el artículo 20 de la Ley 584 de 2000, en cuanto señala que las atribuciones de policía administrativa que corresponden al Ministerio de la Protección Social sólo pueden ser ejercidas de oficio frente a los empleadores pero no así tratándose de los sindicatos, resulta ser inconstitucional.

Al respecto, afirma que el poder de policía es una de las actividades inherentes a la función administrativa, y por su conducto el Estado garantiza y protege el orden público. Dicha función tiene una finalidad constitucional y unos límites que garantizan una concordancia entre su desarrollo y el alcance de tales fines. Expresa que conforme al artículo 39 superior

las organizaciones sindicales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos, razón más que suficiente para justificar el ejercicio de las funciones de policía por parte del Ministerio.

En su criterio, no hay motivo para que el legislador sólo permita el ejercicio de dichas funciones frente al empleador, pero no respecto de los sindicatos a pesar de que las mismas pueden recaer en unos y otros sin distingo, lo cual no se opone al derecho de asociación.

5. Vencido el término de fijación en lista, presentó escrito Carlos Rodríguez Díaz, quien dijo actuar en nombre y representación de la Central de Trabajadores de Colombia, CUT.

El interviniente considera que los cargos formulados por la actora no están llamados a prosperar y por lo tanto la Corte debe declarar la constitucionalidad de las normas demandadas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare exequibles los apartes demandados de los artículos 17 y 20 de la Ley 584 de 2000, únicamente por los cargos analizados, pero este último bajo el entendido que tales expresiones comprenden a todos los miembros parte de las organizaciones sindicales interesadas en promover la petición ante la autoridad del trabajo.

Expresa que el Ministerio de la Protección Social desarrolla la función de policía administrativa en materia laboral, la cual está destinada a vigilar y controlar las relaciones laborales que surgen entre empleadores y empleados. Dicho poder se desarrolla bajo el amparo del principio de legalidad y sus límites están consignados en la Constitución, en los instrumentos internacionales y en la ley.

Aduce que la opción que tienen las organizaciones sindicales o los trabajadores para dar aviso a las autoridades del trabajo sobre la celebración de la asamblea, según el artículo 17 acusado, no limita en manera alguna el ejercicio de la autoridad de policía en materia laboral, pues sólo se trata de una facultad que pueden ejercer o no aquellos, y que busca preservar el derecho de asociación marcando límites a la intervención del Estado. Manifiesta que las autoridades del trabajo en todo caso tienen la facultad de vigilancia y control, y ella

no se ve disminuida por la posibilidad que otorga la norma para solicitar su presencia en las asambleas.

En su criterio, el legislador parte del principio de la buena fe y de la observancia de los procedimientos preestablecidos en el ordenamiento jurídico y en los estatutos sindicales. Además, esa facultad de vigilancia no atenta contra el derecho de asociación ni contra la libertad sindical.

Por otra parte, respecto al artículo 20 también acusado, aduce que la relación laboral comporta un ingrediente de desigualdad dada la naturaleza de las partes, y que el trabajador, por ser la parte más débil, merece mayores garantías que el empleador. De forma tal -prosigue la vista Fiscal- que el sólo trato diferenciado que otorga el legislador a unos y otros no viola el principio de igualdad, puesto que la propia Carta Política (art. 13) lo autoriza para dispensar trato distinto a personas que no se encuentren en una misma situación.

Finalmente, el jefe del Ministerio Público manifiesta que la función de vigilancia y control de la autoridad de trabajo tiene límites constitucionales en la protección y garantía de derechos fundamentales. Por ello los problemas que se susciten en el interior de las organizaciones sindicales son del resorte propio de éstas y son sus propios miembros quienes deben promover la intervención de la autoridad administrativa cuando lo consideren necesario. En ese orden, aduce que el artículo 20 acusado debe interpretarse en el sentido que se deja a cualquier parte interesada el movimiento de la petición ante la autoridad, intención que el legislador dejó consignada en la exposición de motivos del proyecto de ley que finalizó con la Ley 584 de 2000.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Ineptitud parcial de la demanda

La demandante aduce que los apartes normativos acusados desconocen los artículos 25, 53, 58, 333 y 365 de la Carta Política.

Respecto al artículo 53 C.P., se limita tan sólo a enunciarlo como violado pero no sustenta la razón de la trasgresión.

Aduce que el artículo 365 C.P. se infringe por cuanto a los trabajadores, empleadores y a la comunidad en general se les limita su posibilidad de acceder a un servicio público. Sin embargo, no expresa con claridad por qué razón con las normas demandadas no se asegura la prestación de los servicios públicos, ni a cuál de ellos se refiere. También afirma que se vulnera dicho precepto constitucional porque con la votación de la huelga se generarían graves perjuicios en una empresa de servicios públicos. No obstante, la actora parte de supuestos falsos4 y le atribuye consecuencias a la norma impugnada que no surgen de su texto.

Para sustentar la violación del artículo 25 constitucional, la impugnante se limita a señalar que se afecta el derecho al trabajo de los trabajadores no afiliados a una organización sindical y de los empleadores, debido a que la limitante para solicitar la intervención por parte de la autoridad administrativa puede derivar en la existencia de fraudes e irregularidades que suponen la declaratoria de huelga sin el cumplimiento de los requisitos legales. Respecto a los derechos de propiedad y libre empresa, tan sólo asegura que se vulneran puesto que el empresario ve comprometido su patrimonio sin que se le garantice la legalidad de la huelga y para el momento en que su ilegalidad sea declarada ya se le ha causado un daño irreversible.

Para la Corte las apreciaciones de la actora no son suficientes ni pertinentes puesto que está partiendo de supuestos que no se extraen directamente de las normas acusadas, sino de situaciones imaginarias o de posibles consecuencias que se generarían por la declaratoria de huelga.

Si bien la acción de inconstitucionalidad es pública y ni la Constitución ni la ley exigen mayores requisitos para su ejercicio, lo cierto es que se requiere por parte del demandante un mínimo de argumentación que permita a la Corte confrontar la norma inferior con la Carta Política. Ello por cuanto las disposiciones legales gozan de presunción de constitucionalidad, la cual debe ser desvirtuada por quien acciona a través de la formulación de acusaciones o cargos que sustenten la razón de la violación constitucional. Ya ha sostenido esta Corporación que la efectividad del derecho político depende de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, pues de lo contrario, terminará inhibiéndose5.

Teniendo en cuenta que las razones propuestas por la demandante no constituyen verdaderos cargos de inconstitucionalidad que permitan a la Corte realizar el juicio de constitucionalidad correspondiente, la Sala no se pronunciará sobre la presunta violación de los artículos 25, 53, 58, 333 y 365 de la Constitución.

2. Los problemas jurídicos a resolver

Para la demandante la facultad discrecional otorgada por el artículo 17 de la Ley 584 de 2000 a las organizaciones sindicales o a los trabajadores de dar aviso a las autoridades del trabajo para que presencien y comprueben la votación, es violatoria del derecho a la igualdad en cuanto tal posibilidad le es negada a los empleadores, desconoce la primacía del interés general; vulnera el derecho de asociación y presume la mala fe del empleador.

Así mismo, en su criterio las atribuciones limitadas que le reconoce el artículo 20 de la misma Ley al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, hoy de la Protección Social, cuando se trata de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, desconoce también el derecho a la igualdad, puesto que el control que ejerce la autoridad del trabajo es más estricto para el empleador que para las organizaciones sindicales, y se les niega a todos los sujetos de la relación laboral la opción de solicitar o no la intervención del Ministerio. Esa ausencia de control oficioso -considera la actora- supone que el empleador actúa de mala fe y se discrimina a los trabajadores no sindicalizados.

De acuerdo con los antecedentes expuestos, debe la Corte resolver si las expresiones demandadas, contenidas en los artículos 17 y 20 de la Ley 584 de 2000, vulneran los derechos a la igualdad, de asociación y los principios de buena fe y primacía del interés general.

3. El derecho de asociación sindical en la Carta Política de 1991 y su garantía a través de instrumentos internacionales

3.1. Una de las expresiones del derecho de asociación es precisamente la libertad sindical que se traduce en la facultad que tienen las personas para formar parte o adherirse a organizaciones sindicales. En el Estado Social el derecho de asociación constituye una garantía para la efectiva realización de valores fundamentales de la sociedad, tales como el trabajo, la justicia social, la paz, la libertad y la convivencia6.

En la Asamblea Nacional Constituyente el derecho de asociación sindical fue considerado como esencial para la democracia y para el desarrollo y consolidación del Estado, de la sociedad y de las personas.

La Constitución de 1991 consagró expresamente el derecho de asociación sindical de manera amplia para todas las personas, con excepción de los integrantes de la fuerza pública, y en su artículo 39 dispuso:

"Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y los principios democráticos.

La cancelación o la suspensión de la personería jurídica solo procede por vía judicial.

Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la fuerza pública".

3.2. Sobre la asociación sindical la Corte ha sostenido que es un derecho fundamental7, inherente al ejercicio del derecho al trabajo, y que consiste en la libre voluntad de los trabajadores para constituir organizaciones permanentes que los identifiquen y los una en defensa de los intereses comunes de la respetiva profesión u oficio, sin autorización previa, y ajena a toda intromisión del Estado o intervención de sus empleadores8.

Es un derecho que adquiere dimensiones individuales y colectivas, que representa una vía para la realización del individuo dentro de un estado social y democrático como el definido por la Carta Política9 y que debe ser reconocido por todas las ramas y órganos del poder.

La jurisprudencia ha destacado que dentro de las características propias del derecho de asociación se destacan la de tener carácter voluntario, puesto que su ejercicio descansa en la autodeterminación de la persona para vincularse con otros individuos a una organización sindical, para mantenerse y para retirarse de la misma; un carácter relacional, por cuanto de

un lado se encuentra el derecho subjetivo de carácter individual y, por el otro, su ejercicio depende de que existan otras personas que estén dispuestas a ejercer el mismo derecho para que, luego del acuerdo de voluntades, se forme una persona colectiva, y un carácter instrumental, en la medida en que existe un vínculo jurídico necesario para alcanzar los fines propuestos por la organización10.

3.3. Ahora bien, según el artículo 93 de la Constitución los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, ratificados por el Congreso, prevalecen en el ordenamiento interno y constituyen criterio de interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Carta. Concretamente en materia laboral, el artículo 53 ibídem dispone que hacen parte de la legislación interna los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados11.

En el campo internacional el derecho de asociación sindical ha sido reconocido en diferentes instrumentos12. La Carta Internacional de los Derechos Humanos13 señala que toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho de asociación lleva implícito el derecho a establecer y a formar parte de organizaciones sin obstáculos y sin que existan más limitaciones que las prescritas por la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática. Al respecto sostuvo en el caso Baena Ricardo C. Panamá: "la libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del respectivo derecho"14.

No sólo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino también los convenios internacionales aprobados por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, se han ocupado especialmente del derecho de asociación sindical.

Los Convenios n.° 87 y 98 de la OIT, que integran el bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución, protegen tal derecho.

El Convenio n.° 87 de 1948, aprobado mediante Ley 27 de 1987, reconoce el derecho que tienen los trabajadores y los empleadores para establecer organizaciones profesionales, y

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

De lo expuesto se colige que los Estados deben garantizar el derecho de asociación sindical de forma tal que en su ordenamiento no se incluyan disposiciones que denieguen o restrinjan ese reconocimiento. En efecto, tanto en los instrumentos internacionales como en la propia Carta Política se otorga una protección especial al derecho de asociación sindical y se consagra la garantía de que su ejercicio no puede ser limitado o impedido por la intervención de las autoridades.

3.4. Ahora bien, no se discute que las organizaciones sindicales gozan de un amplio margen para autorregularse y para expedir sus propios estatutos. Pero, ello no significa en manera alguna que el derecho de asociación sindical sea ilimitado, pues la propia Carta Política establece que la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos deben sujetarse al orden legal y a los principios democráticos15.

Al respecto la jurisprudencia ha manifestado que la facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses deben sujetarse a la señalada limitación constitucional16.

4. Las facultades de policía administrativa en materia laboral. Deber de las autoridades del trabajo de garantizar el derecho de asociación sindical

En atención a que dentro de la relación laboral una de las partes ejerce mayor preeminencia que la otra y puede imponerle a ésta condiciones onerosas o más desventajosas, existen autoridades que, investidas del poder de policía, están facultadas para procurar el cumplimiento de las normas sustantivas laborales. A las autoridades del Ministerio de la Protección Social les corresponde, en ejercicio del poder de policía administrativa, realizar funciones de vigilancia, protección, control y prevención en el campo laboral.

Esa facultad de policía administrativa no es absoluta, encuentra límites no sólo en normas constitucionales sino en los tratados y convenios sobre derechos humanos y del trabajo ratificados por Colombia. Por manera que en ejercicio de dicha facultad las autoridades del trabajo deben respetar y garantizar el derecho de asociación sindical y no pueden, so

pretexto de ejercer su labor, intervenir o inmiscuirse en actos propios de la organización sindical, mucho menos adoptar medidas dirigidas a restringir o menoscabar tal derecho.

5. La constitucionalidad de las disposiciones objeto de demanda

Teniendo en cuenta los precedentes expuestos, entra la Corte a verificar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

5.1. El artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo establece que concluida la etapa de arreglo directo, sin que las partes hubiesen logrado acuerdo total sobre el diferendo laboral, los trabajadores podrán optar por acudir a la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a un tribunal de arbitramento. El inciso 4 del referido artículo, luego de la modificación introducida por el artículo 17 de la Ley 584 de 2000, objeto de demanda, otorga la facultad a las organizaciones sindicales interesadas o a los trabajadores para que antes de celebrarse la asamblea o asambleas den aviso a las autoridades del trabajo sobre la celebración de las mismas con el fin de que puedan presenciar y comprobar la votación.

Para la demandante la facultad discrecional otorgada por el artículo 17 acusado y negada a los empleadores es inconstitucional puesto que otorga un trato desigual entre empleadores y trabajadores, presume la mala fe, desconoce el interés general y vulnera el derecho de asociación sindical, el cual a su juicio no puede ser ilimitado.

Al respecto debe precisar la Corte que, contrario a lo que parece entender la actora, el aviso a las autoridades del trabajo de que trata el artículo 17 no está restringido únicamente a las organizaciones sindicales como tales sino que también se extiende a los trabajadores interesados.

Ahora bien, en cuanto a dicha facultad es importante recordar que el aludido inciso 4 del artículo 444, antes de ser modificado por el 17 de la Ley 584 de 2000, no contemplaba tal posibilidad sino que expresaba que el aviso era obligatorio y que debería darse con una antelación no inferior a cinco días hábiles.

Dicho inciso fue objeto de demanda ante la Corporación y, mediante Sentencia C-797 del 29 de junio de 200017, se declaró inexequible por considerar la Sala que ello implicaba una intervención y en alguna forma obstaculización de las actividades de los sindicatos, toda vez

que la presencia de las autoridades del trabajo constituía un factor que perturbaba o coartaba la adopción de sus decisiones. Sostuvo la Corte en esa oportunidad que dentro de las funciones esenciales del sindicato están la de ejercer su derecho a la negociación colectiva, declarar la huelga o someter el diferendo a la decisión de un tribunal de arbitramento, y como tales derechos son consustanciales a la asociación y a la libertad sindical, las autoridades administrativas del trabajo no pueden hacer presencia ni mucho menos entrar a comprobar el desarrollo de las reuniones de las asambleas sindicales, salvo que sus estatutos así lo dispongan o el sindicato lo solicite.

En la exposición de motivos de la Ley 584 de 2000 se consideró que tal como estaba redactado el inciso 4 del artículo 444 reñía en los aspectos más básicos con el derecho fundamental de libertad de asociación y de libertad sindical, en cuanto las reuniones de la asamblea hacen parte del ámbito netamente privado de los sindicatos y la autorización de intervención del Estado no se compadece con el derecho a la intimidad y el libre desarrollo de las actividades privadas del sindicato18.

5.2. Considera la Corte que las razones plasmadas en la Sentencia C-797 de 2000 para declarar la inconstitucionalidad del inciso 4 anterior sirven de fundamento ahora para sustentar la constitucionalidad de las expresiones objeto de demanda.

En efecto, la no exigencia para los trabajadores y para la organización sindical de dar aviso sobre la celebración de la asamblea o asambleas es consecuencia de su libertad sindical y de su derecho de asociación, garantizado en la Carta Política y en los tratados de la OIT.

Al haber dispuesto el legislador que la intervención de la autoridad del trabajo en la asamblea o asambleas no es de oficio, en lugar de violar el derecho de asociación sindical, lo que hace es desarrollarlo y garantizarlo. Las materias que se ventilen al interior de las asambleas hacen parte del resorte mismo de las organizaciones sindicales y son cuestiones propias al desarrollo de su actividad sindical y anejas a su ámbito privado. En ese orden, constituyen una manifestación de su derecho reconocido y garantizado por la Constitución Política y por normas internacionales, y a la autoridad del trabajo le está vedado entrometerse o inmiscuirse en tales asuntos, salvo para presenciar y comprobar el proceso de votación, pero, eso sí, siempre que se haya solicitado su intervención conforme a lo dispuesto por el artículo 17 acusado.

Lo anterior no significa en manera alguna que el proceso de huelga esté desprovisto de control por parte del Estado, pues la autoridad administrativa conserva su función de control y vigilancia en materia laboral, en tanto que si se verifica el cumplimiento de alguna de las causales señaladas en el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, el Ministerio de la Protección Social declarará la ilegalidad de la huelga y adoptará las medidas a que haya lugar, según lo dispuesto en las normas legales sobre la materia19.

Por las razones anotadas las expresiones demandadas del artículo 17 no vulneran los preceptos constitucionales indicados por la actora y serán declaradas exequibles.

5.3. De otra parte, el artículo 20 de la Ley 584 de 2000, por el cual se modificó el 486 del Código Sustantivo del Trabajo, consigna que los funcionarios del Ministerio de la Protección Social pueden hacer comparecer a los empleadores para exigirles informaciones relativas a su misión, la exhibición de libros y otros documentos. También pueden entrar sin previo aviso en las empresas con el mismo fin y ordenar medidas preventivas en caso de ser necesarias para impedir la violación de disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores.

El inciso 2 del artículo 20, del cual hacen parte las expresiones demandadas, dispone que dichos funcionarios tendrán las mismas facultades respecto a trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, pero siempre que medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical.

En criterio de la actora la ausencia de control administrativo oficioso por parte del Ministerio cuando se trata de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, desconoce también los derechos a la igualdad, de asociación y los principios de buena fe e interés general.

Vale la pena mencionar lo que se plasmó en la exposición de motivos de la Ley 584 de 2000. Allí se dijo, respecto a la modificación propuesta con el artículo 20 acusado, que “la actual legalización del artículo 486, permite la intervención del Ministerio de oficio y sin previo aviso en las actividades sindicales, se procura con la reforma moderar tal acción sin hacerla desaparecer, ya que se deja a cualquier parte interesada en el movimiento de la petición ante la autoridad del trabajo”20.

Considera la Corte que sujetar el ejercicio de las atribuciones que otorga el artículo a los funcionarios del Ministerio de la Protección Social, cuando se trata de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, a que medie solicitud por parte de dichas organizaciones en nada vulnera los preceptos superiores indicados por la impugnante.

En efecto, el ejercicio del poder de policía en materia laboral encuentra límites en la Carta Política, en los tratados y en la ley, y justamente para dar plena garantía al derecho de asociación sindical y garantizar la autonomía de las organizaciones sindicales, se hace necesario que la intervención de la autoridad del trabajo en asuntos privados de la organización, tales como estatutos, libros, registros y demás documentos propios de su actividad, se haga previa solicitud de aquélla.

En cuanto al presunto trato discriminatorio que según la demandante se otorga a los empleadores, considera la Corte que a pesar de que el artículo 20 en lo acusado dispensa un tratamiento distinto respecto a la intervención de las autoridades del trabajo ya se trate de empleadores o de trabajadores, directivos o afiliados a organizaciones sindicales, ello en manera alguna constituye violación del artículo 13 C.P. Los trabajadores y los sindicatos no se encuentran en el mismo plano de igualdad con los empleadores, y el simple hecho de que el legislador haya dispuesto obligaciones o cargas distintas para unos y otros no contradice el principio de igualdad. Con la diferenciación introducida por el legislador se pretende garantizar el derecho de asociación sindical y procurar porque no exista una intervención de oficio de la autoridad del trabajo ni del empleador que obstaculice dicho derecho. Ello no es más que un desarrollo de la prohibición de intervención de éstos y del Estado en asuntos propios de la organización sindical.

De otra parte, contrario a lo sostenido por la actora, con las expresiones demandadas se presume que las actuaciones adelantadas por los trabajadores y las organizaciones sindicales están orientadas por el principio de la buena fe, de forma tal que se da plena efectividad al artículo 83 C.P. La disposición acusada armoniza el derecho de asociación sindical con el interés general en la medida en que si las minorías se encuentran inconformes con el proceso de votación pueden solicitar la intervención de la autoridad del trabajo para que ésta ejerza sus funciones propias en materia laboral.

Finalmente, no considera la Corte necesario condicionar el artículo 20 demandado, tal como

lo solicita el Procurador General de la Nación, por cuanto de su lectura se extracta, sin lugar a equívocos, que la solicitud que debe mediar para la intervención de los funcionarios del Ministerio de la Protección Social habrá de ser elevada por el sindicato y/o las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical, lo que comprende, entonces, a todos los miembros parte de las organizaciones sindicales interesadas en promover la petición.

Así las cosas, por los cargos estudiados en esta Sentencia, se declararán exequibles las disposiciones normativas objeto de demanda.

VII. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en esta Sentencia, las expresiones "podrán dar aviso", que hacen parte del artículo 17 de la Ley 584 de 2000, por medio del cual se modificó el inciso 4 del artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo.

Segundo- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en esta Sentencia, las expresiones "siempre y cuando medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical", que hacen parte del artículo 20 de la Ley 584 de 2000, por medio del cual se modificó el numeral 1 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Secretaria General

1 Actualmente Ministerio de la Protección Social.

2 Cita la Sentencia C-1052 de 2001.

3 Cita la Sentencia C-797 de 2000.

4 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56 C.P. la huelga está prohibida en las empresas encargadas de la prestación de un servicio público.

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1052 del 4 de octubre de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

6 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-526 del 23 de julio de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz).

7 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-418 del 19 de junio de 1992 (M.P. Simón Rodríguez Rodríguez).

8 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-385 del 5 de abril de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

9 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-1328 del 10 de diciembre de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

10 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-441 del 3 de julio de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

11 Sobre este punto puede consultarse la Sentencia C-401 del 14 de abril de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

12 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Colombia por Ley 64 de 1968.

13 Artículo 23.

14 Tomado de "Derecho Internacional de los Derechos Humanos". Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

15 Artículo 39, inciso 2.

16 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-797 del 29 de junio de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

17 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

18 Gaceta del Congreso n.° 102 del 18 de mayo de 1999, p. 6.

19 Artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo.

20 Gaceta del Congreso n.° 102 del 18 de mayo de 1999, p. 7.