

COSA JUZGADA MATERIAL-Inexistencia por contenidos normativos diferentes

En la demanda que es objeto del presente juicio, el problema que se plantea parte del contenido normativo adicionado al precepto en virtud del condicionamiento establecido por la Corte en la sentencia C-450/95, pero juzga que persiste la vulneración del derecho a la negociación colectiva por la ausencia de regulación por parte del legislador respecto de las actividades que deben ser consideradas como servicios públicos esenciales, por lo que se advierte no se trata de una materia o un contenido normativo idéntico al que fue objeto del juicio de constitucionalidad en anterior oportunidad, por lo que no se puede sostener que los efectos de cosa juzgada de la sentencia C-450 de 1995, se extiendan a la presente decisión.

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional

Lo que se plantea en esta oportunidad es una omisión del legislador en punto a la determinación cierta de cuáles son las actividades consideradas como servicios públicos esenciales, por lo que reitera la Corte, como tantas veces lo ha hecho, que su labor de guarda de la integridad y supremacía de la Carta se encuentra restringida y limitada por lo dispuesto en la propia Constitución, de manera que no le está permitido extender su competencia a asuntos no señalados allí expresamente. Con fundamento en el precepto contenido en el artículo 241 superior, la jurisprudencia de esta Corte ha declarado la carencia de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta, por lo que la Corte se declarará inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, respecto de la demanda formulada en contra del literal a) del artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo, tal como fue modificado por el artículo 19 de la Ley 584 de 2000.

DERECHO DE ASOCIACION Y LIBERTAD SINDICAL-No son absolutos/DERECHO DE ASOCIACION Y LIBERTAD SINDICAL-Pueden ser limitados válidamente

Forma parte del ámbito del derecho de asociación sindical el poder de las organizaciones sindicales de determinar autónomamente los aspectos que atañen a su estructura, organización y funcionamiento, así como la potestad de darse sus propios estatutos, o de reformarlos. Sin embargo, es cierto también que el ejercicio de esa libertad debe efectuarse con sujeción al orden legal y a los principios democráticos, y que si bien no le es dable al

legislado adoptar decisiones o regulaciones que tiendan a obstruir el disfrute de la libertad sindical, conserva la amplia potestad de regulación que le confiere la cláusula general de competencia, en virtud de la cual puede imponer válidamente limitaciones siempre y cuando se presenten como necesarias, mínimas, indispensables y proporcionadas a una finalidad que se considere esencialmente valiosa

DERECHO DE ASOCIACION Y LIBERTAD SINDICAL-No se vulneran por la consagración legislativa de los derechos de los asociados a la verificación de quórum para decidir y al voto secreto

El precepto impugnado contempla dos derechos en favor de los miembros de los sindicatos cuando se encuentren en sesión, ya sea de junta directiva o de asamblea general. De una parte, el derecho a pedir que se levante acta en la que consten los nombres de las personas que se encuentren presentes antes de tomar una decisión; y de otra, el de solicitar que la votación sea secreta. Frente a “la no aceptación” de una solicitud de uno de los miembros del sindicato en uno u otro sentido, el legislador previó la sanción de la nulidad del acto o votación. Para la Sala es claro que la consagración legal de mecanismos para la verificación del quórum decisorio y la preservación del voto secreto en cabeza de los sindicalistas, lejos de entrañar vulneración al derecho fundamental de libertad sindical, o erosionar la autonomía e independencia de los sindicatos, concurre a la realización de ése derecho y al fortalecimiento de estos atributos.

Referencia: expediente D-7011

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 392 y 452 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo.

Actoras: Lizbeth Mina Gambin y Andrea Fernanda Arévalo Álvarez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá DC., veintiocho (28) de Mayo de dos mil ocho (2008).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y

de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, las ciudadanas Lizbeth Mina Gambin y Andrea Fernanda Arévalo Álvarez demandaron el artículo 392, y el literal a) del artículo 452 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.

1. La norma demandada

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas subrayándose los apartados acusados:

“CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO

<Esta edición se trabajó sobre la publicación de la Edición Oficial del CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO, con sus modificaciones, ordenada por el artículo 46 del Decreto Ley 3743 de 1950, la cual fue publicada en el Diario Oficial No 27.622, del 7 de junio de 1951, compilando los Decretos 2663 y 3743 de 1950 y 905 de 1951>

(...)

SEGUNDA PARTE

DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO

TÍTULO I

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN INTERNO

ARTÍCULO 392. CONSTANCIA EN EL ACTA, VOTACIÓN SECRETA. Tanto en las reuniones de la Asamblea General como de la Junta Directiva, cualquiera de los miembros tiene derecho a pedir que se hagan constar en el acta los nombres de los que estén presentes en el momento de tomarse una determinación, y a pedir que la votación sea secreta. La no aceptación de una u otra solicitud vicia de nulidad el acto o votación.

(...)

TÍTULO II

CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO

CAPITULO VI.

ARBITRAMENTO.

ARTICULO 452. PROCEDENCIA DEL ARBITRAMENTO. Artículo modificado por el artículo 19 de la Ley 584 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:

1. Serán sometidos a arbitramento obligatorio:

- a) Los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo;
- b) Los conflictos colectivos del trabajo en que los trabajadores optaren por el arbitramento, conforme a lo establecido en el artículo 444 de este Código;
- c) Los conflictos colectivos del trabajo de sindicatos minoritarios, siempre y cuando la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa no hayan optado por la huelga cuando esta sea procedente.

Los conflictos colectivos en otras empresas podrán ser sometidos a arbitramento voluntario por acuerdo de las partes.”

2. LA DEMANDA

Las demandantes consideran que los textos normativos demandados vulneran en común los

artículos 1, 13, 25, 39, 53, 93 y 94 de la Constitución Política, al igual que los artículos 3 y 8 del Convenio 87 de la OIT y en general el Convenio 154 de la OIT.

2.1. Específicamente consideran que el artículo 392 del Código Sustantivo del Trabajo (C.S.T.) “vulnera la libertad sindical en cuanto que (sic) desconoce la facultad que tienen tanto las personas que se afilian al sindicato como el sindicato mismo de autorregularse, estableciendo de manera autónoma sus estatutos y su forma organizacional y estructural”. Sostienen que “[e]n virtud de esa facultad de darse sus propias reglas que tienen las organizaciones sindicales, el legislador debe abstenerse de cualquier intervención que límite el ejercicio de este derecho, precepto que pasa por alto al establecer formas de participación de los asociados y la nulidad de un acto o una votación”. En ese sentido, consideran que existe un exceso en la potestad reguladora del poder legislativo, al exigirle a las asociaciones sindicales determinadas formalidades para el desenvolvimiento de sus reuniones, “no preestablecidas por el propio sindicato en sus estatutos (...) so pena de nulidad”.

2.2. En relación al literal a) del artículo 452, consideran las actoras que:

i. Esta disposición, al establecer la obligatoriedad de acudir a un Tribunal de Arbitramento en aquellos conflictos colectivos de trabajo donde no se presente un arreglo directo, en tratándose de servicios públicos esenciales, “entraba de alguna manera la decisión de la controversia de manera equitativa para las partes” dado que “el legislador sustrae de manera directa de mano de las partes la facultad que estas tienen para escoger cómo resolver su conflicto”.

i. Al no existir en la legislación una clara enumeración de aquellos servicios que componen el conjunto de “servicios públicos esenciales”, la aplicación del literal a) del artículo 452 deviene en inconstitucional, dado que implica la obligación de acudir al arbitramento obligatorio en todos los conflictos colectivos de trabajo relacionados con asuntos de servicios públicos “quitándoles la posibilidad de acudir a otras etapas de Negociación Colectiva como lo es la huelga”.

3. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de la Protección Social.

La ciudadana Mónica Andrea Ulloa Ruiz, en su condición de apoderada especial del Ministerio de la Protección Social, intervino en el presente asunto con el fin de defender la constitucionalidad de los preceptos acusados, con base en las siguientes consideraciones:

1. Precisa la representante de este Ministerio que las actoras parten de un concepto errado sobre el alcance del derecho de libertad sindical, en tanto que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 39 de la Carta Política “[l]a estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos”. Por este motivo, debe entenderse que el derecho de asociación y libertad sindical debe ser ejercido “dentro del ámbito que otorga la ley y los principios democráticos”.

De ahí que en ninguna de las disposiciones demandadas se configura un exceso en las facultades regulativas del poder legislativo, razón por la cual considera que este cargo “no está llamado a prosperar”.

1. En relación a la ausencia de definición de los servicios que componen los servicios públicos esenciales manifiesta la interviniente que existe cosa juzgada constitucional en razón a la existencia de un pronunciamiento previo de esta Corporación en la Sentencia C-450 de 1995, (M.P. Antonio Barrera Carbonell), en la cual se concluyó que el artículo 452 es exequible, “en cuanto [esta disposición] se entienda referida a los servicios públicos esenciales (...) y no a los demás servicios públicos.”

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias que le adscriben los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, presentó concepto en el presente trámite, en el que solicitó que esta Corporación se pronuncie a favor de la exequibilidad de las

disposiciones demandadas.

4.1. En relación a la censura formulada al artículo 392 del Código Sustantivo del Trabajo, sostuvo el Ministerio Público que “las regulaciones establecidas por el legislador, y (sic) consistentes en contemplar el derecho al quórum decisorio y el voto secreto para los sindicalistas, lejos de entorpecer la libertad sindical o minar la autonomía e independencia para decidir por parte de los sindicatos” constituyen garantías para el ejercicio del derecho mismo a la libertad sindical. En esa dirección, para la Vista Fiscal, de ninguna manera las regulaciones que se desprenden de este artículo constituyen injerencias indebidas por parte del legislador, al contrario representan medidas que fortalecen el alcance del derecho presuntamente vulnerado.

4.2. Respecto de las acusaciones presentadas en contra del artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo, el Ministerio Público sostiene que frente a esta disposición y en lo que concierne al cargo propuesto por las accionantes, se presenta el fenómeno de cosa juzgada en razón a lo dispuesto por esta Corporación en la Sentencia C-450 de 1995 (M.P. Antonio Barrera Carbonell). Precisa que se trata de “una norma que siendo declarada constitucional en forma condicionada, fue reproducida posteriormente por el legislador, [mediante el artículo 19 de la Ley 584 de 2000] dando lugar a una nueva legislación que acoge el sentido dado al precepto por el tribunal encargado de velar por la defensa de la Constitución”.

Aclara el Procurador General de la Nación que “si bien la situación presente no encaja en los presupuestos tradicionales para la determinación de la cosa juzgada material en sentido estricto, si podría tratarse de una cosa juzgada material en sentido lato”. Explica entonces por qué se reúnen los requisitos definidos por la jurisprudencia constitucional para tal efecto:

“i) El antecedente legislativo del actual precepto censurado se corresponde al que (...) fue considerado por la Corte Constitucional como exequible en forma condicionada; ii) También es cierto que los cargos presentados en aquella ocasión y los actualmente señalados constituyen un mismo cuestionamiento, como es que el legislador no ha plenamente regulado cuáles servicios públicos son esenciales y cuáles no. (...) Y por último iii) Posiblemente el aspecto más relevante en el estudio del artículo 452 literal a) del CST es que el precepto actual reproduce la interpretación considerada conforme a la Constitución por

parte de la Corte Constitucional y las normas superiores mediante las cuales procedió tal revisión continúan vigentes en la Constitución”

Teniendo en cuenta lo expuesto, solicita el Ministerio Público que esta Corporación (i) se esté a lo resuelto en la sentencia C-450 de 1995, en relación con el artículo 452 literal a) del Código Sustantivo del Trabajo; y (ii) se pronuncie a favor de la exequibilidad del artículo 392 del mismo estatuto.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

De acuerdo con el mandato contenido en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Dado que la demanda presentada en este asunto recae sobre el contenido de los artículos 392 y el literal a) del artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo, en razón a la presunta existencia de vicios de fondo, esta Corporación es competente para adelantar el correspondiente examen de constitucionalidad.

2. Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes expuestos, corresponde a la Corte responder los siguientes interrogantes:

i. ¿Al establecer, el artículo 452 literal a) del C.S.T. el mecanismo del tribunal de arbitramento obligatorio para resolver los conflictos colectivos de trabajo en los que no se presente un arreglo directo, en tratándose de servicios públicos esenciales, sin que se hayan precisado por el legislador las actividades constitutivas del servicio público esencial, vulnera los postulados constitucionales que protegen el derecho al ejercicio de la libertad sindical y en particular el derecho de negociación colectiva?

i. ¿Las regulaciones establecidas en el artículo 392 del CST, encaminadas a garantizar, por un lado, el derecho a verificar el quórum decisorio, y por otro, el voto secreto para los miembros de las asociaciones sindicales, constituyen una injerencia indebida por parte del legislador que vulnera los postulados constitucionales que protegen el derecho al ejercicio de la libertad sindical?

Procede la Corte al estudio del primer problema planteado, el cual amerita una previa referencia a la posible existencia de cosa juzgada material en relación con la sentencia C-450 de 1995 y a la competencia de la Corte para asumir el juicio de constitucionalidad sobre el literal a) del artículo 452 del C.S.T. , en los términos planteados en la demanda.

3. Ausencia de cosa juzgada material, e incompetencia de la Corte para ejercer control sobre omisiones legislativas absolutas

Sostienen las demandantes que el literal a) del artículo 452 del Código Sustantivo de Trabajo, vulnera el derecho de negociación colectiva en cuanto si bien la norma, al establecer el tribunal de arbitramento obligatorio como mecanismo para resolver los conflictos colectivos en los que no se presente arreglo directo, hace referencia a los servicios públicos esenciales¹ “no se sabe exactamente las materias sobre las que versa, el legislador debe regular qué son y cuáles son los servicios públicos esenciales”. Y agrega “estamos aplicando una distinción que no ha sido concretamente establecida, ni legal ni jurisprudencialmente, es decir, se sabe qué es un servicio público esencial pero no cuáles lo son (sic)...)²”

La demanda cita en apoyo de su argumentación la sentencia C-075 de 19973 en la que esta Corporación ratifica la competencia del legislador para definir los servicios públicos esenciales y lo insta a cumplir con el mandato del artículo 56 de la Carta. Dijo la Corte: “Corresponde al Congreso de la República definir los servicios públicos esenciales, sin perjuicio de que la Corte Constitucional, posteriormente, pueda hacer uso de la potestad de ejercer el control de las disposiciones legales que para el efecto se dicten. Estima la Corte que es primordial y urgente que el legislador proceda a desarrollar el precepto constitucional, a fin de precisar las actividades constitutivas del servicio público esencial, y con el objeto de garantizar en plenitud el ejercicio del derecho de huelga en aquellas labores que no tienen esa característica”

De los anteriores apartes de la demanda, se derivan dos conclusiones relevantes para establecer la forma como se abordará el problema planteado. La primera, radica en que no se trata de un evento de cosa juzgada en sentido material⁴ en relación con la sentencia C-450 de 1995, como lo plantea la Procuraduría General de la Nación por cuanto es claro que la demanda se dirige en esta oportunidad, no contra el contenido normativo que fue examinado en aquella sentencia, sino contra el contenido normativo del precepto que la reemplazó, e incorporó el condicionamiento establecido por la Corte en la mencionada decisión.

En efecto, la norma demandada en aquella oportunidad fue el texto del literal a) artículo 452 subrogado por el D.L. 2351/65, el cual hacía referencia al sometimiento a tribunal de arbitramento obligatorio de los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en “los servicios públicos” en general, en tanto que el precepto ahora demandado (subrogado por el artículo 19 de la Ley 584 de 2000) limita el alcance de la norma a los servicios públicos “esenciales” para adecuarse al artículo 56 de la Carta, y al pronunciamiento de exequibilidad condicionada efectuado por la Corte en la sentencia C-450/97.

El problema que se planteó la Corte en aquella oportunidad consistió en determinar si el precepto acusado era inconstitucional, dado que “somete a arbitramento obligatorio todos los conflictos colectivos del trabajo que se presenten en los servicios públicos y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo, cuando sólo es procedente dicho arbitramento en aquellas actividades definidas por el legislador como servicios públicos esenciales”. (C-450/95).

Como se advierte no se trata de una materia o un contenido normativo idéntico al que fue objeto del juicio de constitucionalidad en anterior oportunidad, por lo que no se puede sostener que los efectos de cosa juzgada de la sentencia C- 450 de 1995, se extiendan a la presente decisión.

La segunda conclusión evidente es que en esta oportunidad lo que las demandantes plantean es una omisión del legislador en punto a la determinación cierta de cuáles son las actividades consideradas como servicios públicos esenciales. Estiman que es la incertidumbre y la ambigüedad sobre la materia, derivada de la inactividad del legislador, lo que conduce a la vulneración del derecho de negociación colectiva.

Al respecto reitera la Corte, como tantas veces lo ha hecho, que su labor de guarda de la

integridad y supremacía de la Carta se encuentra restringida y limitada por lo dispuesto en la propia Constitución, de manera que no le está permitido extender su competencia a asuntos no señalados allí expresamente.

En efecto, al asignar a esta Corporación la guarda de la integridad y supremacía de la Carta, el Constituyente lo hizo en los siguientes términos:

“A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo”, indicando a continuación y en forma taxativa cada una de las funciones que debía desarrollar (241 C.N.).

Con fundamento en este precepto superior la jurisprudencia de esta Corte ha declarado la carencia de competencia de la Corporación, para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta. Al respecto señaló:

“Al analizar cada una de las funciones consagradas en el artículo 241 de la Constitución, advierte la Corte que ninguna de ellas la autoriza para fiscalizar o controlar la actividad legislativa por fuera de los términos señalados en la norma precitada. En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales. Las actuaciones penalmente encuadrables o constitutivas de faltas disciplinarias están sujetas a un control que escapa a la competencia de la Corte.

Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control.

Las que sí pueden ser objeto de estudio por esta vía y, de hecho ya lo han sido, son las llamadas omisiones relativas o parciales, en las que el legislador actúa, pero lo hace imperfectamente, como en los casos arriba señalados, de violación al principio de igualdad o al debido proceso”⁵.

Así las cosas, si bien no se presenta el fenómeno de la cosa juzgada material, la Corte se declarará inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, respecto de la demanda formulada en contra del literal a) del artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo, tal como fue modificado por el artículo 19 de la Ley 584 de 2000, en razón a que la Corporación carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta, tal como quedó explicado.

A continuación procede la Corte al examen de la demanda dirigida contra el artículo 392 del Código Sustantivo del Trabajo.

4. El alcance del derecho a la autorregulación en el marco de la libertad sindical.

Establece el inciso 2° del artículo 39 de la Constitución que “La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos”.

Al desarrollar este precepto, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el derecho de asociación sindical comporta atribuciones como las siguientes:

“i) El derecho de todos los trabajadores, sin discriminación ni distinción alguna, para agruparse a través de la constitución de organizaciones permanentes que los identifican como grupos con intereses comunes, y cuya defensa propugnan. Este derecho implica la libertad tanto para afiliarse como para retirarse de dichas organizaciones;

ii) La facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin la injerencia, intervención o restricción del Estado;

iii) El poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organización, condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disolución y liquidación, procedimiento liquidatorio, y otros aspectos que atañen con su estructura, organización y funcionamiento, que deben ser, en principio, libremente convenidos por los miembros de las asociaciones sindicales al darse sus propios estatutos o reformarlos, salvo las limitaciones que válidamente pueda imponer el

legislador conforme al inciso 2 del art. 39;

iv) 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, con la señalada limitación;

v) La garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial;

vi) El derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales e internacionales;

vii) La inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical.” 6

Sin embargo, también ha indicado la jurisprudencia que la libertad sindical no es un derecho absoluto, “en la medida en que la propia Constitución establece como limitación, concretable por el legislador, que ‘la estructura interna de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos’ (art. 39 inciso 2) y que, los Convenios Internacionales sobre derechos humanos autorizan que por vía legislativa puedan imponerse restricciones a los derechos, en cuanto ellas sean necesarias, mínimas, indispensables y proporcionadas a la finalidad que se persiga, para garantizar la seguridad nacional, el orden, la salud o moral públicos, los derechos y deberes ajenos y, en general, el cumplimiento de cualquier finalidad que se estime esencialmente valiosa. Por lo tanto, se advierte, que las aludidas restricciones o limitaciones no pueden, en modo alguno, afectar lo que se considera el núcleo esencial del derecho a la libertad sindical, de modo que la desnaturalicen o impidan su normal y adecuado ejercicio.”7

De otra parte, conforme lo señala la propia Constitución (Art. 39 inc. 2º) y lo destaca la jurisprudencia, 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.” 8

De conformidad con lo anterior, es claro que forma parte del ámbito del derecho de asociación sindical el poder de las organizaciones sindicales de determinar autónomamente los aspectos que atañen a su estructura, organización y funcionamiento, así como la potestad de darse sus propios estatutos, o de reformarlos. Sin embargo, es cierto también que el ejercicio de esa libertad debe efectuarse con sujeción al orden legal y a los principios democráticos, y que si bien no le es dable al legislador adoptar decisiones o regulaciones que tiendan a obstruir el disfrute de la libertad sindical, conserva la amplia potestad de regulación que le confiere la cláusula general de competencia establecida en el artículo 150 de la Constitución. En virtud de ella puede imponer válidamente limitaciones siempre y cuando se presenten como necesarias, mínimas, indispensables y proporcionadas a una finalidad que se considere esencialmente valiosa.

Bajo el anterior marco constitucional y jurisprudencial procede la Corte a examinar los cargos que se formulan contra el artículo 392 del Código Sustantivo del Trabajo.

5. Los derechos de los asociados a la verificación de quórum para decidir y al voto secreto (Art. 392 C.S.T.), no vulneran el libre ejercicio de la asociación sindical.

A juicio de las accionantes la consagración legislativa, en cabeza de los asociados, de los derechos a solicitar la verificación del quórum, o el voto secreto en las asambleas o juntas, configura una excesiva intromisión del legislador en la regulación del derecho de asociación sindical y una interferencia en la libertad de los sindicatos para autorregular sus sesiones mediante sus propios estatutos. Más aún, cuando “la no aceptación de una u otra solicitud vicia de nulidad el acto o votación”.

Observa la Corte, que el precepto impugnado contempla dos derechos en favor de los miembros de los sindicatos cuando se encuentren en sesión, ya sea de junta directiva o de asamblea general. De una parte, el derecho a pedir que se levante acta en la que consten los nombres de las personas que se encuentren presentes antes de tomar una decisión; y de

otra, el de solicitar que la votación sea secreta. Frente a “la no aceptación” de una solicitud de uno de los miembros del sindicato en uno u otro sentido, el legislador previó la sanción de la nulidad del acto o votación.

Al respecto precisa la Corte, que en el marco del principio democrático que orienta el proceso deliberatorio en las diferentes instancias de la organización sindical, la expresión “la no aceptación” contenida en el artículo 392 del Código Sustantivo del Trabajo, debe ser entendida como la no tramitación de una solicitud de un miembro del sindicato encaminada a que se haga constar los nombres de quienes se encuentran presentes en el momento de tomar una determinación, o a que la votación sea secreta. Lo que la norma garantiza es el derecho a la efectiva participación de los miembros del sindicato a través de los mecanismos que prevé el precepto. La eficacia del principio democrático impone que una solicitud en cualquiera de los sentidos señalados, sea sometida a consideración de la Junta o Asamblea para que sea cualquiera de estos órganos, según el caso, el que defina positiva o negativamente la solicitud del asociado.

En consecuencia, lo que genera la nulidad a que alude el precepto acusado no es una decisión mayoritaria que defina negativamente la solicitud formulada por el asociado, la cual estaría amparada por los principios democráticos y de autonomía sindical. Lo que se constituye en causal de nulidad del acto o votación, conforme al precepto, es el desconocimiento, la omisión de trámite, o la negativa de someter a consideración del respectivo órgano una solicitud en cualquiera de los sentidos a que alude la disposición.

A partir de la anterior precisión sobre el alcance de la norma acusada, para la Sala es claro que la consagración legal de mecanismos para la verificación del quórum decisorio y la preservación del voto secreto en cabeza de los sindicalistas, lejos de entrañar vulneración al derecho fundamental de libertad sindical, o erosionar la autonomía e independencia de los sindicatos, concurre a la realización de ése derecho y al fortalecimiento de estos atributos. En efecto, la verificación del quórum constituye una valiosa herramienta democrática orientada a dotar de transparencia las decisiones de la agremiación, las cuales son vinculantes para sus miembros, en tanto que el voto secreto promueve el ejercicio libre e independiente del derecho a la participación de los asociados en las decisiones que los

afectan.

Se trata sin duda, de medidas legislativas que se orientan al cumplimiento de finalidades esencialmente valiosas. Así, la verificación del quórum decisorio contribuye a dar legitimidad y validez a las decisiones, en cuanto proporciona certeza sobre el cumplimiento de los requisitos para su adopción, evitando futuros conflictos para el propio sindicato. En tanto que la solicitud del voto secreto por cualquiera de los miembros contribuye de manera efectiva a administrar el disenso entre los asociados, a la vez que propicia la libre expresión de la voluntad.

Las medidas cuestionadas por las demandantes constituyen así un ejercicio legítimo de la potestad general de regulación que la Constitución adscribe al legislativo, sin que de otra parte, se perciban como desproporcionadas o irrazonables frente a los derechos de libertad sindical y a la potestad de autorregulación que se reconoce a los sindicatos. Por el contrario, como se advirtió, contribuyen de manera eficaz a garantizar un ejercicio transparente y libre del derecho de asociación.

Por las razones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad, por los cargos analizados, del artículo 392 del Código Sustantivo del Trabajo.

III. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO. Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la demanda formulada contra el literal a) del artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLE el artículo 392 del Código Sustantivo del Trabajo, por los cargos analizados, en los términos señalados en la parte motiva de esta sentencia.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Ausente en comisión

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 La norma que es objeto de demanda en esta oportunidad corresponde al texto incorporado por la Ley 584 de 2000 en cuyo tenor se incluyó el condicionamiento efectuado por la Corte en la sentencia C-450 de 1995, que adaptó el texto al contenido constitucional del artículo 56 de la Constitución que “garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”.

2 Fol. 5, demanda.

3 M.P. Hernando Herrera Vergara.

5 Sentencia C-543 de 1996, M.P., Carlos Gaviria Díaz.

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

7 C-797 de 2000.

8 C-385 de 2000, M. P. Antonio Barrera Carbonell.