C-593-93

Sentencia No. C-593/93

FUERO SINDICAL DEL EMPLEADO PUBLICO/DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL

El Constituyente de 1991 no excluyó del derecho de asociación sindical a los empleados públicos, sino que le dió consagración constitucional al derecho que les reconocían la ley y la jurisprudencia anterior y amplió las garantías para su ejercicio, al no excluírlos del derecho al fuero sindical. Los empleados públicos tienen el derecho de constituír sus sindicatos sin intervención del Estado, de inscribir las correspondientes Actas de Constitución que les otorgan reconocimiento jurídico y, en consecuencia, tendrán legalmente unos representantes sindicales a los cuales no se puede negar que el Constituyente de 1991 reconoció: "el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión."

La ampliación que hizo el Constituyente de 1991 de la figura del fuero sindical para los representantes de los sindicatos de empleados públicos, señala inmediatamente la necesidad de un desarrollo legislativo del artículo 39 de la Carta, pues al menos los artículos 2, 113 y 118 del Código de Procedimiento Laboral, son inaplicables a los servidores públicos.

FUERO SINDICAL DE EMPLEADOS DE DIRECCION, CONFIANZA O MANEJO

Los trabajadores que ocupan puestos de dirección, confianza o manejo, también pueden, según la legislación colombiana, ingresar a los sindicatos; y mal haría la Corte en pretender desconocerles un derecho que la ley les otorga, aduciendo para justificar tal exabrupto, una interpretación de un Convenio que, en su texto vigente, expresamente niega toda autorización a la desmejora del estatuto y derechos de tales trabajadores. Los representantes del patrono no están incluídos entre los trabajadores sindicalizados que pueden representar válidamente al sindicato. De esta manera, no se discrimina a los empleados directivos, que tienen su derecho de asociación sindical y se benefician de los logros de su organización y, a la vez, se protege al sindicato de la ingerencia del patrono en el manejo de los asuntos sindicales y en la representación del sindicato.

FUERO SINDICAL DEL EMPLEADO PUBLICO-Límites

La sola circunstancia de ser empleado público, no es óbice para que una persona goce de

fuero sindical. No obstante, la concurrencia de otras circunstancias sí puede inhibir la existencia del fuero. Tal sería: el ser funcionario o empleado que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política, o cargos de dirección administrativa.

ESTADO DE SITIO-Normas temporales/LEGISLACION PERMANENTE

Las leyes que, bajo el mandato de la Carta de 1.886, adoptaron como permanentes, normas temporales de Estado de Sitio, no se convierten en inconstitucionales porque una o varias de las normas que adoptaron, resulten contrarias al Estatuto Superior vigente desde 1991. Si esas leyes, en su texto y procedimiento de creación, acataron el ordenamiento constitucional vigente al tiempo de su promulgación y no contravienen el mandato de la nueva Carta, eso les basta para ser constitucionales, así todas las normas de Estado de Sitio que adoptaron, devengan inconstitucionales.

Ref.: Expediente No. D-342

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 426 del Decreto 2663 de 1950 y artículo 1° de la Ley 141 de 1961.

Temas:

Fuero sindical.

Empleados públicos.

Empleados de dirección, de confianza y de manejo.

Actor: Luis Alberto Triviño Espinosa.

Magistrado Sustanciador: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Aprobada en Acta No.

En Santafé de Bogota, D.C., a los catorce (14) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993), la Sala Plena de la Corte Constitucional, cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Procede a dictar sentencia en el proceso de la referencia, luego de considerar lo siguiente.

1. ANTECEDENTES.

A consecuencia de la derogación de algunas normas de dicho Código y de la organización de su articulado para la edición oficial, ordenada por el Decreto 3743 de 1950 -20 de Diciembre-, el anterior artículo 426 pasó a ser el 409 del Código Sustantivo.

Al ser promulgada la Constitución de 1991, el Código Sustantivo del Trabajo estaba rigiendo, pues el Decreto Legislativo No. 2663 de 1950, por medio del cual se acogió, fue uno de los decretos expedidos con fundamento en el artículo 121 de la Constitución de 1.886, entre el 9 de noviembre de 1949 y el 20 de julio de 1958, que la Ley 141 de 1961 adoptó como legislación permanente.

El ciudadano Luis Alberto Triviño Espinosa solicita que se verifique y declare la inconstitucionalidad sobreviniente del artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo, por resultar opuesto a las nuevas normas superiores.

2. NORMAS ACUSADAS.

2.1. DECRETO NO. 2663 DE 1950 (Agosto 5).

“sobre Código Sustantivo del Trabajo.”

.....

Artículo 426. “No gozan de fuero sindical:

1°. Los trabajadores que sean empleados públicos de acuerdo con el artículo 5° del Código de Régimen Político y Municipal;

2°. Los trabajadores oficiales y particulares que desempeñen puestos de dirección, de

confianza o de manejo."

Texto tomado del Diario Oficial, 9 de septiembre de 1950, Año LXXXVII, No. 27407.

2.2. LEY 141 DE 1961 (Diciembre 16).

"Por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones"

"EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:"

"Artículo 1°. Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores."

Texto tomado del Diario Oficial, 23 de diciembre de 1961, Año XCVIII, No. 30694.

3. NORMAS INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Afirma el actor, que las normas acusadas infringen los artículos 4 y 39 de la Constitución Política de 1991, en la modalidad de inconstitucionalidad sobreviniente. Para respaldar el cargo, plantea las razones que se transcriben a continuación.

"La nueva Carta Política instituye en el inciso cuarto del artículo 39, que: "Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión". Por su parte el artículo 426 del Decreto 2663 de 1950, hoy enumerado como el artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo, excluye del reconocimiento y garantía del "Fuero Sindical" a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales y particulares que desempeñen cargos de dirección, confianza o manejo; es decir, que la norma constitucional no hace distinción alguna, ni mucho menos excluye de tal garantía foral a los empleados públicos, ni a los trabajadores oficiales o particulares que ocupen puestos de dirección, confianza o manejo. Parangonando aquél principio de derecho, donde el Constituyente no distingue, no le es dable hacer distinción alguna a la Ley y menos a su aplicador o intérprete. Por eso, basta una simple comparación entre la norma constitucional y la legal, para deducir

facilmente la contradicción que existe entre la norma de menor jerarquía acusada y la Norma de Normas."

"Y es también, el artículo 4° de la Carta el que nos indica que, "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las normas constitucionales." Por lo tanto, al ser evidente la contradicción existente, hoy en día, entre la norma impugnada y el mencionado artículo 4°, como consecuencia, surge la inexequibilidad deprecada en la modalidad conocida por los doctrinantes y denominada así también por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, como inconstitucionalidad sobreviniente."

"El artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo al restringir el Fuero Sindical de los empleados públicos y de los trabajadores que desempeñen cargos de dirección, confianza o manejo, está en contravía del nuevo mandato constitucional, pues es éste último el que consagra el derecho al "fuero" sin excepción alguna, y al existir antinomia entre los dos preceptos sobreviene la inconstitucionalidad."

"Igualmente, por haberse convertido el artículo 409 del Código Laboral en ley permanente por ratificación expresa hecha en el artículo 1° de la Ley 141 de 1961, éste artículo, en cuanto adoptó en forma permanente al 409 como ley de la República, está tocado del mismo vicio propuesto; o sea, que a la expedición de la nueva Constitución Política, deviene en inconstitucional."

Luego, el actor trae a cuento y hace suyas, las razones expuestas en la sentencia dictada por el Honorable Tribunal Superior de Medellín, dentro del proceso de Luis Enrique Valderrama Rueda contra el Departamento de Antioquia, fechada el nueve (9) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992). De tal providencia, se extraen los siguientes apartes:

"No habiendo existido una norma que consagrara constitucionalmente el derecho de Asociación Sindical que correspondiera al principio de la "Libertad Sindical" de renombre universal, surge con la Constitución que recientemente cumplió un año de vida, el artículo 39 donde expresamente se dijo que "los trabajadores y empleados tienen derecho a constituír sindicatos y asociaciones sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del Acta de constitución". Así estaba recomendado en los convenios 87 y 98 de la O.I.T. ratificados por Colombia Ley 26 de 1976, Ley 50 de 1990."

“Pero es que cuando el Art. 4° de la Carta Suprema expresa que “La Constitución es norma de normas” y agrega que cuando exista incompatibilidad entre aquella y la ley u otra norma jurídica se deben aplicar las disposiciones constitucionales, está alertando al intérprete para que explore la razón jurídica del contenido de las normas de derecho que venían rigiendo y las enfrente a lo establecido y ordenado imperativamente en la Constitución, porque ésta como lo expresa el Art. 9° de la Ley 153 de 1.887, “es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente.”

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

El Abogado Jorge Luis Quiroz Alemán, actuando como apoderado del Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, según poder especial que obra a folio 49, solicita que se desestimen las razones del demandante, basándose en las consideraciones que siguen.

“El artículo 39 de la Constitución Política es todo un contexto del cual no se puede tomar aisladamente una parte para ampliar de una manera acomodaticia su interpretación. Así lo enseñan los artículos 30 y 31 del Código Civil Colombiano…”

“Pues bien, cuando los Delegatarios decidieron sobre el reconocimiento del fuero sindical a los representantantes sindicales, éstos sometieron esta determinación al ordenamiento legal y a los principios democráticos; ordenamiento que a través del artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo, limita esta garantía a los empleados públicos y a los que sean de dirección, confianza o manejo.”

“Y es que era menester hacer esta restricción dada la prevalencia del interés general sobre el particular, es decir, que el Estado no podía quedar atado de manos cuando por necesidades del servicio público (interés general), no pudiera hacer los traslados a directivos sindicales (interés particular) a otras dependencias en las que se requieran para una mejor prestación de los servicios a la comunidad, garantizándose así el cumplimiento y acatamiento de los cánones constitucionales que imponen este deber al Estado colombiano.”

5. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Dentro del término legal y luego de un documentado estudio de la cuestión planteada a la

Corte por el actor, el señor Procurador General solicita a esta corporación "declarar exequible la norma acusada, bajo el entendido que los empleados públicos de que trata el numeral 1° de dicha disposición, son los empleados públicos de dirección, manejo y confianza e inexequible para los demás empleados públicos."

Después de recordar en qué consiste el fuero sindical y la historia legislativa nacional sobre el mismo, el señor Procurador reduce el asunto sub-lite a dos preguntas: la una, sobre el derecho de los empleados públicos al fuero sindical y, la otra, sobre el derecho a tal fuero de los empleados públicos, trabajadores oficiales y privados que ocupen puestos de dirección, de confianza o de manejo.

La pregunta sobre el derecho de los empleados públicos al fuero sindical, según el concepto, tiene que responderse afirmando el derecho en cabeza de los empleados del Estado, con la sola excepción de los miembros de la Fuerza Pública, a quienes el mismo artículo 39 de la Carta negó el derecho de asociación sindical.

La pregunta por el derecho al fuero sindical de los empleados públicos, trabajadores oficiales y privados que ocupen puestos de dirección, de confianza o de manejo, debe responderse negativamente, pues, según el criterio del Procurador y el del Apoderado del Ministerio -que en este punto coincide-, el Estado tiene que velar por que los patronos, a través de estos trabajadores, no tengan injerencia indebida en las decisiones y la representación sindical; para lograr ese cometido, ha de mantenerse la limitación legal para esa clase de trabajadores.

6. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

6.1. COMPETENCIA.

Es competente la Corte Constitucional para conocer de la presente acción popular, en virtud del artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

6.2. TEMA DE DECISIÓN.

6.2.1. EFECTOS DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN.

Según el razonamiento del señor Apoderado del Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social,

la respuesta al interrogante planteado por la demanda, se encuentra en el mismo artículo 39 de la Carta: argumenta que si el inciso segundo del artículo 39, sometió la estructura interna y el funcionamiento del sindicato al orden legal, el reconocimiento del fuero sindical está sometido a las excepciones del artículo 409 del Código Sustantivo, pues ellas hacen parte del orden legal impuesto a los sindicatos.

Sin embargo, la Corte no puede compartir tal razonamiento, porque en él se ignoran los efectos de la adopción de una Constitución nueva, sobre la legislación preexistente. El artículo 9° de la Ley 153 de 1.887, señala al respecto, como lo anotó el H. Tribunal Superior de Medellín: "La Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o espíritu, se desechará como insubsistente."

6.2.2. FUERO SINDICAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.

Si se comparan la norma legal acusada (Art. 409 del Código Sustantivo del Trabajo) y la superior (Art. 39 de la Carta) , se tiene que concluir que el Constituyente de 1991 consagró, en el artículo 39, el derecho al fuero sindical sin restricción diferente a la establecida en su último inciso para los miembros de la Fuerza Pública. Éstos, en ningún caso tendrán derecho al fuero sindical, porque la Constitución les negó el derecho, previo y necesario, de la asociación sindical.

Así, de la comparación de la norma acusada con la norma superior, hay que concluír que el Constituyente de 1991 no excluyó del derecho de asociación sindical a los empleados públicos, sino que le dió consagración constitucional al derecho que les reconocían la ley y la jurisprudencia anterior y amplió las garantías para su ejercicio, al no excluírlos del derecho al fuero sindical.

Resulta entonces que las garantías para los sindicatos y la sindicalización, son significativamente más amplias en la Constitución de 1991, de lo que eran en la Constitución de 1.886. Ello no se debe a un capricho del constituyente, ni es resultado de acuerdos obligados por la composición multiestamentaria de la Asamblea Nacional Constituyente; en la regulación actual de las garantías y libertades sindicales y de sindicalización, se desarrolla el Título I de la Carta, "De los Principios Fundamentales" y, en especial, el artículo 1°, que constituye a Colombia como un Estado social de derecho, cuya forma de organización

republicana se funda, entre otros valores, en el trabajo. Así mismo, el artículo 2° del Estatuto Superior que, al definir los fines esenciales del Estado, incluyó entre ellos: "… facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica… de la Nación;… asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo."

En consecuencia, los empleados públicos tienen el derecho de constituír sus sindicatos sin intervención del Estado, de inscribir las correspondientes Actas de Constitución que les otorgan reconocimiento jurídico y, en consecuencia, tendrán legalmente unos representantes sindicales a los cuales no se puede negar que el Constituyente de 1991 reconoció: "el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión."

En conclusión, el numeral 1° del artículo 409 del Código Sustantivo Laboral, viola el artículo 39 de la Constitución de 1991, por lo que ha de ser declarado inexequible.

La ampliación que hizo el Constituyente de 1991 de la figura del fuero sindical para los representantes de los sindicatos de empleados públicos, señala inmediatamente la necesidad de un desarrollo legislativo del artículo 39 de la Carta, pues al menos los artículos 2, 113 y 118 del Código de Procedimiento Laboral, son inaplicables a los servidores públicos. El artículo 2° del Código de Procedimiento Laboral enumera los asuntos de los que conocerá la Jurisdicción Laboral y entre ellos enumera "los asuntos sobre fuero sindical". Pero, los asuntos sobre fuero sindical de los empleados públicos, no se derivan, directa o indirectamente, del contrato de trabajo, sino de una relación legal o reglamentaria, propia del campo administrativo. Precisamente esa relación (legal o reglamentaria) del empleado público con el Estado, hace que sean inaplicables los artículos 113 y 118 del Código de Procedimiento Laboral, que regulan la solicitud del patrono para despedir, desmejorar las condiciones de trabajo o trasladar a un trabajador amparado por el fuero sindical y la acción de reintegro del trabajador amparado por el fuero sindical que hubiere sido despedido sin permiso del Juez.

6.2.3. FUERO SINDICAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS, TRABAJADORES OFICIALES Y PRIVADOS QUE OCUPAN PUESTOS DE DIRECCIÓN, DE CONFIANZA O DE MANEJO.

Según los conceptos del Ministerio del Trabajo y de la Procuraduría General, el ordinal 2° del artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo, impone una restricción al reconocimiento del fuero sindical, que atiende a la protección del sindicalismo por parte del Estado y debe

conservarse como parte del ordenamiento vigente.

El señor Procurador, que sí reconoce que el texto del artículo 409 contraría la norma superior, intenta encontrar sustento para su recomendación, en el orden internacional.

Atendiendo a esa inquietud y dando aplicación a los artículos 93 ("Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.") y 53 de la Carta ("Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna"), se procede a examinar tales normas internacionales.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966, fue aprobado mediante la Ley 74 de 1968 y entró en vigor para Colombia el 3 de enero de 1976. En el numeral 3 del artículo 8, estipula el Pacto que: "Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (sic) a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías."

Colombia es miembro de la Organización Internacional del Trabajo desde su fundación en 1919 y ha aprobado buena parte de sus convenios: La Ley 129 de 1931, aprobó los Convenios Nros. 1 a 26; la Ley 54 de 1962, los Convenios 52, 95, 100 y 105; la Ley 20 de 1967, el Convenio 104; la Ley 21 de 1967, el Convenio 101; la Ley 22 de 1967, el Convenio 111; la Ley 23 de 1967, los Convenios 29, 30, 62, 81, 106 y 116; la Ley 31 de 1967, el Convenio 107; la Ley 37 de 1967, el Convenio 88; la Ley 18 de 1968, el Convenio 99; la Ley 44 de 1975, el Convenio 136; la Ley 47 de 1975, el convenio 129; la Ley 26 de 1976, el Convenio 87; la Ley 27 de1976, el Convenio 98; la Ley 66 de 1988, el Convenio 160; y la Ley 82 de 1988, el Convenio 159.

De entre ellos, son pertinentes al tema, el Convenio No. 87, relativo a la libertad sindical y protección del derecho de sindicalización, y el Convenio No. 98, sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva. El Convenio No. 87, no establece diferenciación alguna entre los trabajadores. Por su parte, el Convenio No. 98, sí aclara en su artículo 6, que no se refiere a los funcionarios públicos, advirtiendo que tal hecho no puede interpretarse en menoscabo de sus derechos o estatuto.

“En lo que atañe a los funcionarios a los que se aplica sin distinción el Convenio No. 87, el artículo 6° del Convenio No. 98 establece que el Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto. La Comisión estima que, si bien cabe admitir que el concepto de funcionario público varíe en cierta medida según los sistemas jurídicos, la exclusión del campo de aplicación de las personas empleadas por el Estado o en el sector público, pero que no actúen como órganos del poder público (aunque se les haya conferido un estatuto idéntico al de los funcionarios públicos que ejercen actividades propias de la administración del Estado), es contraria al sentido del convenio…Conviene, pues, establecer una distinción entre los funcionarios que ejercen actividades propias de la administración del Estado (funcionarios de los ministerios y demás organismos gubernamentales comparables) y los funcionarios que actúan en calidad de auxiliares de los precedentes, por una parte, y las demás personas empleadas por el Estado, las empresas públicas o las instituciones públicas autónomas. Sólo podría excluírse del campo de aplicación del Convenio a la primera categoría de trabajadores a que se ha hecho referencia.”

Sin embargo, olvidó el concepto del señor Procurador que el artículo 6 del Convenio No. 98, expresamente prohibe que se interprete el Convenio “en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.”

En Colombia, el artículo 358 del Código Sustantivo del Trabajo, contempla el derecho de sindicalización de altos empleados, al decir: “Libertad de afiliación. Altos empleados. 1. Los sindicatos son asociaciones de libre ingreso y retiro de los trabajadores. En los estatutos se reglamentarán las condiciones y restricciones de admisión, la devolución de cuotas o aportes a los afiliados en caso de retiro voluntario o de expulsión, así como la coparticipación en instituciones de beneficio mutuo que hubiere establecido el sindicato con aportes de sus miembros.”

El numeral 2 del mismo artículo, que autorizaba la restricción estatutaria de la admisión de altos empleados en los sindicatos de empresa, fue expresamente derogado por el artículo 116 de la Ley 50 de 1990. En consecuencia, los trabajadores que ocupan puestos de dirección, confianza o manejo, también pueden, según la legislación colombiana, ingresar a los sindicatos; y mal haría la Corte en pretender desconocerles un derecho que la ley les otorga, aduciendo para justificar tal exabrupto, una interpretación de un Convenio que, en su

texto vigente, expresamente niega toda autorización a la desmejora del estatuto y derechos de tales trabajadores.

Sólo queda por aclarar la preocupación que comparten el señor Procurador y el señor apoderado del Ministerio del Trabajo, en el sentido de que el Estado tiene la obligación de garantizar la no injerencia de los patronos en los asuntos de dirección y representación del sindicato, a través de los altos empleados. Entienden ambos que si se declara la inexequibilidad del artículo 409, se llegaría a la situación, contraria al cumplimiento de ese deber, de permitir que quienes ocupan cargos de dirección, de confianza o de manejo, podrían devenir también en titulares del fuero sindical.

Pero esa misma inquietud ya había asaltado al legislador colombiano, que es el competente según la Constitución para resolverla, cosa que también hizo en la Ley 50 de 1990, cuyo artículo 53 subrogó el artículo 389 del Código Sustantivo del Trabajo. Dice así:

Artículo 389. "Empleados Directivos. No pueden formar parte de la Junta Directiva de un sindicato, ni ser designados funcionarios del mismo, los afiliados que representen al empleador frente a sus trabajadores, ni los altos empleados directivos de las empresas. Es nula la elección que recaiga en uno de tales afiliados, y el que, debidamente electo, entre después a desempeñar alguno de los empleos referidos, dejará ipso facto vacante su cargo sindical."

Este artículo, hace parte de una secuencia de normas del Código Sustantivo del Trabajo, que tienen por objeto reglamentar la representación del patrono, la del sindicato, fijar los límites del fuero sindical y garantizar que los representantes del patrono no interfieran en la representación y manejo de los asuntos de los trabajadores sindicalizados. Véanse al menos, los artículos 32 -Prepresentantes del patrono-, 357 -Representación sindical-, 358 -Libertad de afiliación, altos empleados-, 389 -Empleados directivos-, 405 -Definición del fuero sindical-, 406 -Trabajadores amparados por el fuero sindical-, 407 -Miembros de la Junta Directiva amparados-, 408 -Contenido de la sentencia que resuelve la petición del patrono-, 410 -Justas causas del despido-, 411 -Terminación del contrato sin previa calificación judicial-, 412 -Suspensión del contrato de trabajo- y 413 -Sanciones disciplinarias-.

La aplicación analógica de estas normas sustantivas, permite afirmar que los representantes del patrono no están incluídos entre los trabajadores sindicalizados que pueden representar

válidamente al sindicato. De esta manera, no se discrimina a los empleados directivos, que tienen su derecho de asociación sindical y se benefician de los logros de su organización y, a la vez, se protege al sindicato de la ingerencia del patrono en el manejo de los asuntos sindicales y en la representación del sindicato.

6.2.4. ¿ES IRRESTRICTO EL FUERO SINDICAL PARA LOS EMPLEADOS PÚBLICOS?

Es claro, para la Corte, que la sola circunstancia de ser empleado público, no es óbice para que una persona goce de fuero sindical. No obstante, la concurrencia de otras circunstancias sí puede inhibir la existencia del fuero. Tal sería: el ser funcionario o empleado que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política, o cargos de dirección administrativa.

En tal caso, la limitación al fuero está justificada por la siguiente poderosa razón: En principio, el fuero se reconoce a los representantes sindicales, es decir, a quienes de algún modo son voceros naturales de la organización, en defensa de sus intereses. Tal es el caso, conforme a la legislación positiva, de los miembros de la junta directiva, de la comisión de reclamos y de los fundadores del sindicato. Ahora bien: los funcionarios o empleados públicos que se encuentran en la circunstancia atrás descrita, encarnan la autoridad estatal y personifican de manera directa los intereses que el Estado está encargado de tutelar. Sus actuaciones deben, pues, siempre estar informadas por la persecución de esos intereses, los que eventualmente pueden resultar en conflicto con los intereses específicos y particulares que en un momento dado, la organización sindical persiga. (Arts. 2°, 123 inciso 2° y 209 de la C.P.)

La inexequibilidad del inciso primero, que la Corte habrá de declarar, se cifra en el hecho evidente de que prohibe el fuero, de modo general, para quien sea empleado público y por esa sola circunstancia.

Cabe anotar que la referencia al artículo 5° del Código de Régimen Político y Municipal hecha en el ordinal 1° del artículo 426 demandado, resulta anacrónica por cuanto el contenido de esa norma ha sido reformado sucesivamente por leyes posteriores y aún por normas de rango constitucional.

6.2.5. LA SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES OFICIALES Y PARTICULARES QUE DESEMPEÑAN CARGOS DE DIRECCIÓN, CONFIANZA O MANEJO.

En principio, a la luz de la Constitución de 1991, como atrás se dijo, no hay restricción al fuero para los representantes de la organización sindical. Tal circunstancia abona la inconstitucionalidad del ordinal 2° del artículo 426 demandado. No obstante, para esta categoría de trabajadores podría el Legislador válidamente introducir restricciones excepcionales y específicas, en cuanto puedan verse avocados a un conflicto de intereses sindicales y patronales, derivado de su particular posición en la empresa.

No debió, pues, el Legislador, como lo hizo, hacer la exclusión por vía general, con prescindencia de las específicas circunstancias que en esta providencia se anotan.

6.2.6. ARTÍCULO 1° DE LA LEY 141 DE 1961.

El actor también acusó el artículo 1° de la Ley 141 de 1961, por medio del cual se adoptaron como legislación permanente, los decretos legislativos dictados en virtud de las facultades del Estado de Sitio, entre el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) y el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958).

Concreta su cargo contra esta norma, afirmando que: "Igualmente, por haberse convertido el artículo 409 del Código Laboral en ley permanente por ratificación expresa hecha en el artículo 1° de la Ley 141 de 1961, éste artículo, en cuanto adoptó en forma permanente al 409 como ley de la república, está tocado del mismo vicio propuesto; o sea, que a la expedición de la nueva Constitución Política, deviene en inconstitucional."

La Corte encuentra que, tanto bajo el imperio de la Constitución de 1886, como del de la de 1991, podía y puede ser viable que el legislador acoja como legislación permanente, normas expedidas por el Gobierno para conjurar los estados de excepción, en situaciones como la presentada en el país en razón del Plebiscito del año 58. La Ley 141 de 1961, expedida por el Congreso de acuerdo con la Carta de 1886, no deviene pues en inconstitucional por este motivo, al ser expedida la Constitución de 1991.

Las leyes que, bajo el mandato de la Carta de 1.886, adoptaron como permanentes, normas temporales de Estado de Sitio, no se convierten en inconstitucionales porque una o varias de las normas que adoptaron, resulten contrarias al Estatuto Superior vigente desde 1991. Si esas leyes, en su texto y procedimiento de creación, acataron el ordenamiento constitucional vigente al tiempo de su promulgación y no contravienen el mandato de la nueva Carta, eso

les basta para ser constitucionales, así todas las normas de Estado de Sitio que adoptaron, devengan inconstitucionales.

7. DECISIÓN.

En razón de las consideraciones expuestas en la parte motiva y específicamente en los numerales 6.2.4. y 6.2.5., la Corte Constitucional, Sala Plena, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar inexequible el artículo 426 del Decreto 2663 de 1950, hoy artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Declarar exequible el artículo 1° de la Ley 141 de 1961, por las razones anotadas.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONEL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-593/93

Ref.: Exp. D-342

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 426 del Decreto 2663 de 1950 y artículo 1o. de la Ley 141 de 1961.

Temas: Fuero Sindical

Empleados Públicos

Empleados de Dirección, de confianza y de manejo.

Actor: Luis Alberto Triviño Espinosa

Magistrado Sustanciador: Dr. Carlos Gaviria Diaz.

Con el respeto y la debida consideración a las decisiones de la Sala Plena de la Corporación, los suscritos Magistrados nos permitimos consignar las razones que nos llevaron a formular salvamento de voto en el proceso de la referencia, en el cual se declaró inexequible el

artículo 426 del Decreto 2663 de 1950, hoy artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo.

Ante todo queremos manifestar que reconocemos en su integridad las garantías y conquistas laborales logradas en nuestro ordenamiento jurídico, como la del fuero sindical consagrado en Colombia desde el año de 1944 cuando a través del Decreto Legislativo número 2350 de dicho año, el Presidente Alfonso López Pumarejo introdujo importantes innovaciones en la legislación laboral colombiana en beneficio de las organizaciones sindicales existentes en el país, las cuales, dicho sea de paso, propiciaron la creación de la Jurisdicción especial del trabajo para la definición oportuna de los conflictos suscitados entre los trabajadores y las empresas.

Fue propósito del Constituyente de 1991 elevar a la categoría de canon constitucional algunas garantías que ya se encontraban consagradas en el Código Sustantivo del Trabajo adoptado mediante el Decreto Legislativo número 2663 de 1950, en favor de los trabajadores.

En el ámbito del Derecho Laboral Colombiano y para los efectos de la regulación de los derechos individuales de los trabajadores, el Constituyente dispuso que le corresponde al Congreso de la República expedir el Estatuto del trabajo y que la ley que al efecto se dicte deberá tener en cuenta por lo menos los principios mínimos fundamentales enumerados en la Constitución Política de 1991.

Respecto a las regulaciones del Derecho Colectivo del Trabajo, se consagraron en el artículo 39 de la Carta Política, dos garantías laborales, a saber :

a) El Derecho de Asociación Sindical para los trabajadores y empleadores con el fin de constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado y el principio según el cual "la cancelación o la suspensión de la Personería Jurídica sólo procede por vía judicial".

Sobre lo anterior, cabe observar que el Derecho de Asociación Sindical es una reiteración de la misma normatividad determinada en el Código Sustantivo del Trabajo que la consagró para los trabajadores y que venía rigiendo en virtud de ley emanada del Congreso desde el año de 1939. Sólo que el Constituyente de 1991 eliminó el trámite para el reconocimiento de las personerías jurídicas de las organizaciones sindicales al expresar que "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", extinguiendo así el dilatado procedimiento que con anterioridad a la reforma constitucional existía ante el Ministerio de Trabajo para que el Estado pudiese ordenar, mediante un acto administrativo, el funcionamiento de la organización sindical.

Además se determinó en la Carta Fundamental que la cancelación o la suspensión de la personería jurídica de dichas asociaciones sindicales sólo procede por vía judicial, suprimiendo la competencia que para la segunda de las situaciones mencionadas se encontraba asignada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

b) El reconocimiento, a los "Representantes Sindicales" del fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

Tanto el Código Sustantivo del Trabajo como el artículo 39 de la Constitución Política consagran la garantía del fuero sindical no propiamente en favor del trabajador individualmente considerado, sino más bien en razón de la calidad de miembro de una organización sindical. Por ello se ha dicho en forma palmaria que el fuero sindical es una garantía en beneficio de la asociación o sindicato, que tienen "algunos" trabajadores para no ser despedidos o desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa, previamente calificada por "el Juez de Trabajo" (Art. 405 C.S. del T.).

Por su parte el artículo 39 de la norma constitucional establece que "se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión", lo que indica que aunque es evidente que el constituyente amplió la garantía del fuero sindical en el sentido de extenderla al sector de los servidores públicos, es indiscutible que ello se encuentra referido a los "representantes sindicales" y no a toda clase de empleados públicos en términos genéricos.

Lo anterior es tan evidente que en el mismo informe ponencia presentado a la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente sobre el artículo en cuestión, se expresó que en materia de fuero sindical el alcance del mismo no es diferente con respecto a las funciones de dirigencia, en la forma como rige actualmente en el Código Sustantivo del Trabajo.

Sobre este punto se afirmó lo siguiente:

“El alcance del fuero sindical de que trata el inciso cuarto del artículo tercero favorece a los directivos sindicales en sus funciones de dirigencia, en la forma como rige actualmente en el Código Sustantivo del Trabajo. Corresponderá a la ley descender a los detalles operativos en la reglamentación de esta figura capital para las organizaciones de trabajadores” (lo subrayado es de los suscritos). (Gaceta Constitucional No. 85 Tomo 4-pág. 3)

De esta manera, resulta claro que la restricción contemplada en la norma constitucional en relación con el fuero sindical es en el sentido de que dicho beneficio se consagró para los representantes sindicales y no para los empleados públicos en general.

Ahora bien, la circunstancia de haberse reconocido el fuero para los representantes sindicales de empleados públicos y de trabajadores oficiales, no implica necesariamente que como lo determinan los artículos 406 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo no se pueda precisar quienes están amparados por dicho beneficio y qué clase de trabajadores no gozan del fuero sindical.

Es bien sabido que el artículo 407 del Código Sustantivo del Trabajo expresa que los fundadores de un sindicato están amparados por el fuero sindical, no obstante que ellos no tienen la condición de representantes sindicales y no por ello propiamente podría deducirse la inexistencia de este privilegio para los fundadores del sindicato. Asímismo, dada la actividad desarrollada por algunos trabajadores oficiales y particulares se estableció en el artículo 409 del mismo estatuto que cuando éstos desempeñen puestos de dirección, de confianza o de manejo, no gozan de fuero sindical.

Así pues, si la Constitución otorga el beneficio del fuero sindical a los “representantes sindicales” no se ve como quienes no ostentan esta condición, o sea los trabajadores oficiales y particulares que desempeñen puestos de dirección, de confianza o de manejo, que más bien son representantes sindicales del patrono o tienen una marcada aproximación con éste dentro de la labor que desempeñan, pueda permitírseles el otorgamiento del fuero sindical, razón por la cual quienes nos apartamos de la sentencia de la Corte adoptada por la mayoría de sus Magistrados consideramos que la norma consignada en el numeral segundo del artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo según el cual carecen de fuero “los trabajadores oficiales y particulares que desempeñen puestos de dirección, de confianza o de manejo”, lejos de quebrantar el precepto constitucional contenido en su artículo 39, se ajusta

a éste y ha debido ser declarado exequible.

En efecto, si -según hemos demostrado- la norma del artículo 39 de la Constitución lo que hizo fue extender el derecho de asociación sindical a todos los trabajadores, lo cual no equivale a garantizar que todo trabajador tenga derecho al fuero sindical pues éste se reserva por la propia Carta para "los representantes sindicales" (inciso 4o. del artículo 39), ninguna oposición encontramos entre la norma y la Constitución. Estimamos que se interpretó equivocadamente su preceptiva y que se dió a la norma superior un alcance que jamás tuvo ni podría tener según sus claros términos.

Así pues, ni los empleados públicos de dirección, confianza o manejo, ni los trabajadores oficiales o particulares que ejerzan actividades de la misma índole, pueden a nuestro entender tener el beneficio del fuero sindical consagrado en favor de los representantes de los sindicatos, tanto en el sector público como en el privado.

Aparte de lo anterior estimamos que es preocupante la circunstancia de haberse creado con la decisión adoptada por la Corte en forma mayoritaria, un vacío en relación con el trámite o procedimiento que debe seguirse por parte del patrono, haciendo uso de su derecho legítimo de solicitar el levantamiento de fuero en aquellos casos en que el trabajador haya incurrido en una justa causa para poder poner fin a la relación laboral.

Nos preguntamos: sí la misma sentencia admite que para los empleados públicos como es obvio, no se pueden aplicar las disposiciones consagradas en los artículos 2, 113 y 118 del Código de Procedimiento Laboral referentes al trámite de solicitud de permiso hecha por el patrono para despedir a un trabajador amparado por el fuero sindical o para desmejorarlo o trasladarlo a otro establecimiento, -cuál es el procedimiento que entonces debe aplicarse?. Ello de por sí crea una abierta desigualdad en relación con las entidades públicas, en aquellos casos de empleados públicos amparados por fuero sindical que no pueden ser despedidos sin justa causa calificada por el Juez de Trabajo. Quién calificará esa justa causa? si se admite que el Juez de Trabajo no puede hacerlo en relación con los empleados públicos? Qué procedimiento se aplica en estos casos?.

Darle vigencia y aplicación inmediata a los derechos sobre fuero sindical de los empleados públicos, no obstante lo previsto en el artículo 85 de la Constitución Nacional, sin un procedimiento que regule la materia por el legislador, constituye una decisión que no se

aviene a los mandatos constitucionales sobre este punto y crea una sozobra innecesaria de impredecible repercusión.

Fecha Ut supra.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

{p}