Sentencia C-737/08

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

En la medida en que esta Corporación ya se ha pronunciado a cerca de la constitucionalidad de los artículos 362, 371 y 448 numeral 4° del C.S.T., y tales decisiones han hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, en la parte resolutive del presente fallo la Corte ordenará estarse a lo resuelto en las Sentencias C-617, C-465 y C-466 de 2008, respectivamente

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-No se estructura un verdadero cargo de inconstitucionalidad

FEDERACION Y CONFEDERACION DE SINDICATOS-Función de dirimir controversias entre miembros de un sindicato afiliado no constituye facultad judicial

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Requisitos en la carga argumentativa

La Corte ha dejado sentado que para configurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad, no es suficiente con sostener que la disposición objeto de controversia establece un trato diferente frente a cierto grupo de personas y que ello es contrario al artículo 13, como en este caso lo pretende la demandante. También es necesario que se señalen las razones por las cuales se considera que la supuesta diferencia es inconstitucional, sustentando tal acusación con argumentos de constitucionalidad dirigidos a cuestionar directamente el fundamento de la medida

Referencia: expedientes D-7071, D-7076, D-7079, D-7136 y D-7137 (Acumuladas).

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 362, 371, 418 (parcial), 448 (parcial) y 452 del Código Sustantivo del Trabajo.

Demandantes: Carlos Andrés Camargo de LaValle, Cristian Julián Borrero Avellaneda, Omar Alejandro Granados Orellanos, Alejandra Angulo Pava, Angélica León Martínez, Oscar Mondragón Rinta, Andrea Camila Páez Parra, Diana Carolina Marín Naranjo y Julieth Marianne Laguado Endemann.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil ocho (2008).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Carlos Andrés Camargo de LaValle y Cristian Julián Borrero Avellaneda (D-7071); David Leonardo López Delgadillo (D-7072); Omar Alejandro Granados Orellanos (D-7076); Alejandra Angulo Pava, Angélica León Martínez y Oscar Mondragón Rinta (D-7079); Maria Catalina Bohórquez de La Espriella (D-7086); Andrea Camila Páez Parra (D-7136); Diana Carolina Marín Naranjo y Julieth Marianne Laguado Endemann (D-7137), en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentaron de forma independiente demandas de inconstitucionalidad en contra de los artículos 362, 371, 418 (parcial), 448 (parcial) y 452 del Código Sustantivo del Trabajo.

En sesión del cuatro (4) de diciembre de dos mil siete (2007), la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió acumular los expedientes D-7072, D-7076, D-7079, D-7086, D-7136 y D-7137 a la demanda D-7071, con el fin de que se tramitaran conjuntamente y se resolvieran en la misma sentencia.

Mediante Auto de catorce (14) de enero de dos mil ocho (2008), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir las demandas presentadas por los ciudadanos Carlos Andrés Camargo de LaValle y Cristian Julián Borrero Avellaneda; Omar Alejandro Granados Orellanos; Alejandra Angulo Pava, Angélica León Martínez y Oscar Mondragón Rinta; Andrea Camila Páez Parra; Diana Carolina Marín Naranjo y Julieth Marianne Laguado Endemann, radicadas con los números D-7071, D-7076, D-7079, D-7136 y D-7137.

En relación con las demandas radicadas bajo los números D-7072 y D-7086, presentadas por los ciudadanos David Leonardo López Delgadillo y Maria Catalina Bohórquez de La Espriella, el Magistrado Sustanciador decidió inadmitirlas, por cuanto en ellas no se planteaban cargos concretos de inconstitucionalidad. Por tal razón, se le concedió a los accionantes el término de tres (3) días hábiles para corregir las demandas, según lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 y, adicionalmente, se decidió suspender los términos de los demás expedientes, hasta tanto se decidiera respecto de la admisión de las demandas identificadas con los números D-7072 y D-7086.

Posteriormente, mediante Auto de veinticinco (25) de enero de dos mil ocho (2008), el Magistrado Ponente resolvió rechazar las demandas radicadas bajo los números D-7072 y D-7086, dado que los accionantes no habían procedido a efectuar su corrección durante el término de ley.

Por otra parte, en la misma providencia, se ordenó levantar la suspensión de términos decretada en los procesos D-7071, D-7076, D-7079, D-7136 y D-7137 y fijar en lista las normas acusadas por el término de diez (10) días con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarlas o defenderlas. En el Auto también se ordenó comunicar la demanda al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Protección Social, al Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), al Gobernador del Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de Colombia y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Javeriana y Nacional, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Igualmente, se ordenó dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo, de acuerdo con el

artículo 7 del decreto 2067 de 1991.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional a resolver sobre las demandas de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben los artículos 371 y 418 del Código Sustantivo del Trabajo, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 27.622 de 7 de junio de 1951, y los artículos 362, 448 y 452 del mismo estatuto, con las modificaciones introducidas por la Ley 50 de 1990, publicada en el Diario Oficial No. 39.618 de 1° de enero de 1991, y por la Ley 584 de 2000, publicada en el Diario Oficial No. 44.043 de junio 14 de 2000, destacando en negrilla y subraya los apartes demandados, cuando quiera que la acusación no recaiga sobre la totalidad del contenido normativo de los artículos en mención:

“ARTICULO 362. ESTATUTOS. Toda organización sindical tiene el derecho de realizar libremente sus estatutos y reglamentos administrativos. Dichos estatutos contendrán, por lo menos, lo siguiente:

1. La denominación del sindicato y su domicilio.
2. Su objeto.
3. Condiciones de admisión.
4. Obligaciones y derechos de los asociados.
6. Organización de las comisiones reglamentarias y accidentales.
7. Cuantía y periodicidad de las cuotas ordinarias y su forma de pago.
8. Procedimiento para decretar y cobrar cuotas extraordinarias.
9. Sanciones disciplinarias y motivos y procedimiento de expulsión, con audiencia, en todo caso, de los inculpados.
10. Epocas de celebración de asambleas generales ordinarias y de asambleas de delegatarios, en su caso; reglamento de las sesiones, quórum, debates y votaciones.
11. Reglas para la administración de los bienes y fondos sindicales, para la expedición y ejecución de los presupuestos y presentación de balances y expedición de finiquitos.
12. Normas para la liquidación del sindicato.”

(...) ARTICULO 371. CAMBIOS EN LA JUNTA DIRECTIVA. Cualquier cambio, total o parcial, en la Junta Directiva de un sindicato debe ser comunicado en los mismos términos indicados en el artículo 363. Mientras no se llene este requisito el cambio no surte ningún efecto.

(...) ARTICULO 418. FUNCIONES ADICIONALES. En los estatutos respectivos de las

federaciones y confederaciones pueden atribuirse a éstas las funciones de tribunal de apelación contra cualquier medida disciplinaria adoptada por una de las organizaciones afiliadas; la de dirimir las controversias que se susciten entre los miembros de un sindicato afiliado por razón de las decisiones que se adopten, y la de resolver las diferencias que ocurran entre dos o más de las organizaciones federadas.

(...) ARTICULO 448. FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES.

1. Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas tienen a su cargo la vigilancia del curso pacífico del movimiento y ejercerán de modo permanente la acción que les corresponda, a fin de evitar que los huelguistas, los empleadores, o cualesquiera personas en conexión con ellos excedan las finalidades jurídicas de la huelga, o intenten aprovecharla para promover desórdenes o cometer infracciones o delitos.

2. Mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persista en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo.

3. Declarada la huelga, el sindicato o sindicatos que agrupen la mayoría de los trabajadores de la empresa o, en defecto de estos, de los trabajadores en asamblea general, podrán someter a votación la totalidad de los trabajadores de la empresa, si desean o no, sujetar las diferencias persistentes a fallo arbitral. Si la mayoría absoluta de ellos optare por el tribunal, no se suspenderá el trabajo o se reanudará dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles de hallarse suspendido.

4. Cuando una huelga se prolongue por sesenta (60) días calendario, sin que las partes encuentren fórmula de solución al conflicto que dio origen a la misma, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá ordenar que el diferendo se someta a la decisión de un Tribunal de Arbitramento, en cuyo caso los trabajadores tendrán la obligación de reanudar el trabajo dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles.

ARTICULO 452. PROCEDENCIA DEL ARBITRAMENTO.

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."

III. LAS DEMANDAS.

1. Los ciudadanos Carlos Andrés Camargo de Lavallo y Cristian Julián Borrero Avellaneda (D-7071), demandan que se declare la inexecutable de los artículos 362 y 371 del Código Sustantivo del Trabajo.

- Para los demandantes, el artículo 362 es contrario al artículo 3 del Convenio 87 de 1948, proferido por la Organización Internacional del Trabajo y ratificado por Colombia mediante la Ley 26 de 1976, el cual dispone: "Artículo 3. 1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal."

A su juicio, dicha contradicción radica en que mientras en el mencionado Convenio se "promueve con amplitud los principios de la autonomía y libertad sindical, y la protección de los mismos, prohibiéndole a las autoridades públicas toda intervención que tienda a limitarlos o a entorpecer su ejercicio legal."1, la norma acusada constituye una limitación de dichos principios al exigir un contenido mínimo para los estatutos.

- Bajo la misma premisa los accionantes acusan de inconstitucional el artículo 371 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual exige que los sindicatos deban comunicar al empleador y al inspector del trabajo o, en su defecto, al alcalde del lugar, los cambios que se efectúen en la junta directiva de un sindicato, so pena de que éstos no surtan ningún efecto, ya que, a su juicio, "el legislador no está facultado para negarle [al sindicato] la eficacia de sus actos degenerando el principio de autonomía en algo apenas formal"2.

2. Por su parte, el ciudadano Omar Alejandro Granados Orellanos (D-7076) dirige su acusación en contra del numeral 11 del artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo, por considerar que dicha norma es contraria a los artículos 39 y 93 de la Constitución Política y 3° del Convenio 87 de 1948, proferido por la OIT.

En relación con la alegada vulneración del artículo 39 constitucional, el demandante afirma que la exigencia de que en los estatutos de los sindicatos se indiquen las reglas que regirán la administración de los bienes y fondos sindicales, así como los parámetros a los que se sujetará la expedición y ejecución de los presupuestos y la presentación de los balances, constituye una indebida intervención del Estado en este tipo de organizaciones, intervención que, en los términos de la norma constitucional señalada, resulta inadmisibles.

Adicionalmente, el actor estima que este requisito no constituye un elemento básico de los estatutos, por cuanto los sindicatos pueden administrar sus bienes y fondos como consideren pertinente; por tal razón, considera que esta exigencia resulta "inapropiada", ya que cada vez que se quisieran modificar estos aspectos, sería necesario realizar una reforma estatutaria.

En este sentido, afirma que "la demanda va dirigida a flexibilizar los requisitos legales que se solicitan para la constitución de los estatutos sindicales, por cuanto considero que este requisito en particular no cumple ninguna función. (...) Se transgrede la norma constitucional,

en la medida en que para poderse constituir un sindicato es necesaria la intervención del Estado para revisar el cumplimiento de los elementos mínimos que deben contener los estatutos, entre ellos las normas de administración de los bienes y fondos sindicales en cabeza de la asociación sindical, requisito que como plantea con anterioridad no cumple función diferente a limitar el derecho a la libertad sindical y coartar la libre administración de los bienes y fondos sindicales en cabeza de la asociación sindical, por ende considero que la disposición demandada refleja una extralimitación evidente de la actividad del Estado en la órbita de acción sindical y de la libre constitución de los estatutos sindicales (...)”3.

Por su parte y en relación con la contradicción que, en su criterio, existe entre el numeral 11 del artículo 362 y los artículos 93 de la Constitución Política y 3° del Convenio 87 de 1948 de la OIT, el accionante plantea argumentos similares a los argüidos por el demandante del proceso D-7071, bajo el entendido de que la norma acusada constituye una indebida intervención del Estado en estos asuntos, lo cual limita el ejercicio del derecho a la autonomía sindical.

3. Los ciudadanos Alejandra Angulo Pava, Angélica León Martínez y Oscar Mondragón Rinta (D-7079), demandan que se declare la inexecutable de la totalidad del artículo 362; de la expresión “Mientras no se llene este requisito el cambio no surte ningún efecto” contenida en el artículo 371; del numeral 4 del artículo 448 y del numeral 1°, literales b) y c) del artículo 452, todas estas normas del Código Sustantivo del Trabajo.

- En primer lugar, acusan el artículo 362 de ser contrario a los artículos 39 y 93 de la Carta Política y a las disposiciones 3° y 8° del Convenio 87 de 1948.

Las razones argüidas por los accionantes, coinciden con las formuladas por los accionantes de los procesos D-7071 y D-7076, en el sentido de que la norma acusada va en contra del derecho a la libertad de conformación de los sindicatos, ya que constituye una intervención indebida del Estado en la conformación, estructura y funcionamiento de las organizaciones sindicales. Además, manifiestan que, a su juicio, los aspectos que se van a tratar en los estatutos deben ser definidos por las organizaciones sindicales y no por el legislador.

- En relación con el artículo 371, los demandantes encuentran que dicha norma comporta una violación de los artículos 2, 38, 39, 53, 93 de la Constitución Política y 3° del Convenio 87 de 1948 proferido por la Organización Internacional del Trabajo.

En su criterio, dado que el fundamento de la figura de la organización sindical está constituido por el principio de la democracia y por el derecho a la libre asociación, los cuales encuentran fundamento en los artículos 38 y 39 de la Carta, no es posible que se condicionen los efectos de las decisiones de naturaleza administrativa adoptadas por la Asamblea General, a la comunicación que de ellas se haga al empleador o al inspector del trabajo.

Adicionalmente, estiman que dicha comunicación puede constituir una intervención del Estado e incluso del empleador en la toma de decisiones por parte del sindicato, lo que, a su juicio, va en desmedro de lo que los accionantes denominan “democracia exterior”, entendida como la posibilidad de que las organizaciones sindicales puedan actuar en un ambiente desprovisto de violencia o de presiones de cualquier índole.

Por estas mismas razones, consideran que la norma acusada comporta una vulneración de las disposiciones del Convenio 87 de 1948 de la OIT.

- En cuanto a los artículos 448 y 452 acusados, los demandantes afirman que éstos comportan una violación de los artículos 55, 56, 93 de la Constitución Política y de la Recomendación R092 de 1951 proferida por la Organización Internacional del Trabajo, en lo referente al capítulo de la conciliación voluntaria.

Así, a su juicio, estas disposiciones vulneran los artículos las 55 y 56 de la Carta ya que establecen, en distintos supuestos, la conformación de un tribunal de arbitramento obligatorio para darle solución a los conflictos que se presenten entre los sindicatos y los empleadores, con lo que se coarta la posibilidad de que las organizaciones sindicales puedan optar por otro tipo de vías legales para solucionar sus controversias.

Estiman, además, que los artículos 448 y 452 del Código Sustantivo del Trabajo comportan una vulneración de la Recomendación R092 de 1951 proferida por la Organización Internacional del Trabajo, en lo referente al Capítulo de la conciliación voluntaria5.

Según afirman, dicha vulneración se deriva del hecho de que, mientras que la Resolución enfatiza en la voluntad como elemento esencial de la negociación colectiva, las normas acusadas imponen un medio específico de solución de conflictos, mecanismo al que llegan las partes, no por su voluntad, sino por disposición del legislador.

4. Por su parte, la ciudadana Andrea Camila Páez Parra (D-7136), dirige su acusación en contra del numeral 1 del artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo.

La demandante manifiesta que la norma acusada vulnera el artículo 38 constitucional y el Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo, particularmente, en relación con los artículos 4° y 8°6. Ello, por cuanto la disposición objeto de reproche restringe la posibilidad de que las partes adelanten el proceso de negociación colectiva a través del mecanismo que ellas libremente establezcan, e impone que éste debe adelantarse dentro de un procedimiento arbitral. Lo anterior, a su juicio, comporta una vulneración del derecho a la autonomía sindical y a la capacidad de estas organizaciones para tomar sus propias decisiones.

En relación con el contenido normativo del literal a) de la norma demandada, la demandante afirma que si bien, en su criterio, es posible que en materia de servicios públicos esenciales el legislador establezca restricciones al derecho a la huelga, lo cierto es que aun en este ámbito no es posible que se restrinja la posibilidad de acudir a otros mecanismos de negociación colectiva distintos al proceso arbitral. Por su parte, en relación con los literales b) y c) del artículo acusado, sostiene que las mismas hacen “irretractable” la decisión inicial que se haya adoptado por el sindicato, en el sentido de dirimir su conflicto ante un tribunal de arbitramento, y en el caso del literal c), establece un trato discriminatorio en perjuicio de los sindicatos minoritarios, quienes por razón de la decisión mayoritaria encuentran más restricciones para acudir a otros mecanismos de negociación colectiva.

5. Por último, las ciudadanas Diana Carolina Marín Naranjo y Julieth Marianne Laguado Endemann (D-7137), demandaron la inconstitucionalidad de la expresión “la de dirimir las

controversias que se susciten entre los miembros de un sindicato afiliado por razón de las decisiones que se adopten”, contenida en el artículo 418 del C.S.T. y del literal c) del artículo 452 del mismo estatuto.

- En relación con el artículo 418, las demandantes sostienen que la norma es inconstitucional por cuanto le otorga facultades jurisdiccionales a las federaciones y confederaciones sindicales.

A su juicio, tal y como está prevista dicha facultad, la norma habilita a estas entidades para “componer las situaciones litigiosas (controversias) jurídicas que le sean presentadas en cualquier momento, esto es, la posibilidad de adoptar una decisión con carácter definitivo de una situación de conflicto, generada entre dos partes, con el fin de declarar o reconocer el derecho mediante la aplicación de la ley”⁷. De allí que, en su criterio, se trata de verdaderas funciones jurisdiccionales ya que, en primer lugar, se las habilita para conocer de controversias y para dictar soluciones definitivas a las mismas, lo que las accionantes consideran que puede reconducirse a la función de impartir justicia y, en segundo término, dicha actividad se ejerce de manera permanente.

Esta situación, según afirman, comporta una vulneración de los artículos 29 y 116 constitucionales, por cuanto, de un lado, se habilita a particulares para que ejerzan funciones jurisdiccionales, y, del otro, por cuanto dicha habilitación se prevé con carácter permanente.

En relación con la violación del artículo 116 constitucional, las demandantes afirman que, de acuerdo con el Texto Superior, la posibilidad de que los particulares ejerzan funciones jurisdiccionales se supedita a tres condiciones fundamentales: (i) que la habilitación sea de carácter transitorio; (ii) que esto suceda en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad y (iii) que dicha función se desarrolle en los términos que determine la ley.

En su entender, la habilitación para que las federaciones y confederaciones sindicales ejerzan funciones jurisdiccionales que contiene la norma acusada, no cumple de estos presupuestos ya que, en primer lugar, ésta es de carácter permanente y, en segundo término, la calidad en la que lo hacen no es como conciliadores, árbitros o jurados, sino como verdaderos jueces, lo que no se encuentra previsto por la norma constitucional.

Por último, estiman que el artículo reprochado es inconstitucional al comportar una violación del artículo 13 de la Carta, en cuanto privilegia a las federaciones y confederaciones sindicales, frente a los demás particulares, en relación con la posibilidad de dirimir conflictos.

- Ahora bien, en relación con la inconstitucionalidad del artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo, las accionantes manifiestan que esta norma comporta una violación de los artículos 55 y 56 de la Constitución Política, y 3 del Convenio 87 de 1948 expedido por la OIT.

A su juicio, mientras el artículo 55 de la Carta establece que el Estado tiene el deber de promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos

colectivos del trabajo, la norma acusada restringe y limita los mecanismos a los que puede acudir un sindicato minoritario para resolver los mismos, con el agravante de que dicha imposición desconoce, además, uno de los presupuestos esenciales de la justicia arbitral, cual es su carácter voluntario⁸.

Adicionalmente, sostienen que la norma comporta una vulneración del artículo 56 constitucional, ya que restringe la posibilidad de acceder a la huelga como mecanismo de presión y defensa de los intereses de las organizaciones sindicales. En este sentido, sostienen que, en los términos de la sentencia C-450 de 19959, el derecho a la huelga únicamente puede ser prohibido en los servicios públicos esenciales, pero no en relación con los sindicatos minoritarios.

Finalmente, manifiestan que la norma comporta una violación del artículo 3 del Convenio 87 de 1948, adoptado por la OIT y ratificado mediante la Ley 26 de 1976, como quiera que ella constituye una intromisión del legislador en el campo de la autonomía sindical de las organizaciones de trabajadores minoritarias, en materia del ejercicio del derecho a la huelga.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Intervención del Ministerio de la Protección Social.

La ciudadana Mónica Andrea Ulloa Ruíz, en representación de la Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo del Ministerio de la Protección Social, presentó escrito de intervención por medio del cual solicita a esta Corporación que declare la exequibilidad de las normas acusadas.

A juicio de la interviniente, los accionantes parten de la premisa errada de que cualquier intervención en materia sindical, comporta una vulneración de los derechos de asociación, libertad y negociación reconocidos a estas organizaciones. En este sentido, señala que el artículo 39 de la Constitución Política establece que tanto la estructura interna como el funcionamiento de los sindicatos deberá sujetarse al orden legal y a los principios democráticos establecidos en la Carta, por lo que la intervención del Estado en estos asuntos constituye un desarrollo de la norma constitucional.

Además, afirma que el hecho de que se exija a las organizaciones sindicales comunicar al empleador y al inspector del trabajo o, en su defecto, al alcalde del lugar, cualquier cambio que se realice en la Junta Directiva del sindicato, no comporta una vulneración de las normas constitucionales, ya que “la inscripción no es un requisito previo ni determina las decisiones de las agremiaciones sindicales, pues son dos momentos distintos, la inscripción y el cambio que realiza el sindicato, el cual queda consignado en un acta”¹⁰.

En este sentido, sostiene que la inscripción no constituye un requisito de validez o existencia de la decisión adoptada, sino de oponibilidad lo que, de acuerdo con el interviniente, se relaciona con la eficacia del acto y con la necesidad de garantizar la publicidad del mismo.

Ahora bien, en relación con las acusaciones que se dirigen a solicitar la inexecutable de las normas que establecen el arbitramento como mecanismo obligatorio de solución de

controversias en determinados supuestos, la interviniente manifiesta que ello no obedece a un mero capricho del legislador, sino a la necesidad de asegurar que los conflictos que se generen sean resueltos de manera expedita, de tal forma que se evite la indefinición de los mismos.

Así las cosas, cuando el literal c) del artículo 452 del C.S.T. establece que el arbitramento será obligatorio cuando los sindicatos mayoritarios no logren que la mayoría absoluta de los trabajadores opten por la huelga, el legislador pretende, por un lado, garantizar que se cumpla la etapa de arreglo directo y, del otro, brindar un mecanismo que evite que las huelgas y los conflictos colectivos sean indefinidos.

Igual consideración efectúa en relación con el numeral 4 del artículo 448, adicionando que, en todo caso, se trata del ejercicio de la amplia facultad de configuración legislativa con la que cuenta el Congreso de la República para la definición de estos asuntos.

Por último, recuerda que si bien el Convenio 87 de 1948 de la OIT propende por la libertad y autonomía sindical, el artículo 8° de dicho instrumento señala que en el ejercicio de los derechos allí reconocidos, todas las partes están obligadas a respetar el principio de legalidad.

En consecuencia, la interviniente solicita a la Corte Constitucional, que se declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

4.2. Intervención de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, CUT.

El ciudadano Carlos Rodríguez Díaz, en su condición de Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, presentó escrito de intervención por medio del cual coadyuva la solicitud de inconstitucionalidad de los artículos 362, 371, 448 y 452 del Código Sustantivo del Trabajo y solicita que se declare la constitucionalidad del artículo 418 del mismo estatuto.

- En relación con el artículo 362, manifiesta que esta norma restringe la autonomía con la que cuentan los sindicatos, al establecer un contenido mínimo que deben contener los estatutos sindicales. En este sentido, estima que el legislador excedió sus facultades al imponer unos temas que deben ser regulados a través de los estatutos, e impedir que las organización sindical decida libremente en qué momento definir ciertos asuntos y cuál será el órgano que lo haga.

Conforme con ello, estima que el artículo en mención es inconstitucional y, en tal sentido, solicitan a la Corte que lo declare inexecutable o, en su defecto, que sea expulsada del ordenamiento la expresión “por lo menos”, contenida en el primer inciso de la norma en cita, de tal forma que los asuntos allí enlistados sean una orientación para los sindicatos y no un imperativo.

- En cuanto al artículo 371 del C.S.T., considera que la parte final de la norma establece un requisito de eficacia que también atenta contra la autonomía sindical. Así las cosas, estiman que la necesidad de garantizar la publicidad de los cambios que se realicen en la Junta Directiva de un sindicato, no exige que se condicionen los efectos de las mismas a la comunicación que de ellas se efectúe al empleador o al inspector del trabajo.

Por tal razón, solicita que sea declarada inexecutable la frase “Mientras no se llene este requisito el cambio no surte ningún efecto”, contenida en el artículo 371 del Código Sustantivo del Trabajo, en el entendido de que la primera parte de la norma, cuya inconstitucionalidad no se coadyuva, impone un requisito de publicidad y no de eficacia de la decisión.

- Ahora bien, en lo atinente al artículo 418 del Estatuto del Trabajo, el interviniente sostiene que no es cierto, como lo afirman los demandantes, que la norma confiera facultades jurisdiccionales a las federaciones y confederaciones de sindicatos, ya que si el afectado no está de acuerdo con la decisión adoptada por estas organizaciones, puede ir a la justicia para obtener un pronunciamiento de fondo sobre el asunto de que se trate. En este sentido, afirman que esta norma, en realidad, constituye una manifestación del principio de autonomía sindical.

En consecuencia, el representante de la CUT solicita que se declare la constitucionalidad del artículo acusado.

- En relación con los artículos 448 y 452 del C.S.T., el interviniente señala, luego de efectuar una extensa cita del Estudio General de 1994, realizado por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, que la huelga es un derecho fundamental de los trabajadores, el cual se encuentra reconocido por distintos instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales y el Protocolo de San Salvador, los cuales hacen parte integrante del bloque de constitucionalidad.

En este escenario, afirma que el arbitramento como mecanismo obligatorio de solución de controversias colectivas constituye en realidad una prohibición al derecho de huelga, lo que resulta abiertamente contrario a las disposiciones internacionales y justifican la solicitud de inconstitucionalidad de los párrafos 3 y 4 del artículo 448 y de los literales b) y c) del artículo 451, numeral 1° del Código Sustantivo del Trabajo.

- Por último, efectúa algunas consideraciones adicionales en relación con la naturaleza del Convenio 87 de 1948 de la OIT, para luego resaltar que éste prevalece en el orden interno e integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, ya que no puede ser suspendido o limitado bajo los estados de excepción, lo que, según afirma, fue reconocido por la Corte Constitucional mediante sentencia C-401 de 200511.

4.3. Intervención de la Universidad Nacional de Colombia.

Según afirma, la imposición del arbitraje obligatorio como mecanismo para dar solución a determinados conflictos colectivos del trabajo, atenta contra el derecho a la negociación colectiva, establecido en el artículo 55 de la Carta, y comporta una vulneración del Convenio 98 de la OIT, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad.

En este sentido, el interviniente se refiere a un concepto rendido por el Comité de Libertad Sindical, dentro de un proceso de carácter laboral seguido en contra del Estado Colombiano, en el cual dicha entidad señaló: “el comité pide al Gobierno que tome medidas con miras a la modificación del artículo 448 del Código del Trabajo, de manera que el arbitraje obligatorio

sólo sea posible cuando lo pidan las dos partes o cuando se trate de conflictos en los servicios esenciales en el sentido estricto del término o en la función pública respecto de los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.”¹²

A su juicio, imponer el arbitraje obligatorio con el fin de dar por terminada la situación de cese de actividades, comporta una vulneración del derecho a la huelga y del derecho a que las organizaciones sindicales decidan y organicen libremente acciones. Por tal razón, a su juicio, no es válido sostener que con ello se busca evitar que se presenten situaciones de cese de actividades indefinidas, ya que aun en estos casos no se justifica la intervención indebida del Estado y la imposición de un tribunal de arbitramento.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto número 4511, recibido en esta Corporación el veinticinco (25) de marzo de dos mil ocho (2008), solicitó a la Corte Constitucional: (i) estarse a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia 115 de 1991, en relación con el numeral 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, por existir cosa juzgada constitucional; (ii) declararse inhibida para decidir de fondo en relación con los cargos formulados en contra de la expresión “la de dirimir las controversias que se susciten entre los miembros de un sindicato afiliado por razón de las decisiones que se adopten”, contenida en el artículo 418 del Código Sustantivo del Trabajo y en contra del literal c) del artículo 452 del mismo estatuto; (iii) declarar la exequibilidad del artículo 362 y del literal b) del artículo 452 del C.S.T. y, por último, (iv) declarar la exequibilidad condicionada de la parte final del artículo 371 del mismo estatuto, en el entendido de que la falta de cumplimiento del requisito de comunicación, implica que la decisión adoptada no surta efectos frente a terceros, pero sí frente al sindicato.

Estas peticiones las fundamenta en las siguientes consideraciones:

- En primer lugar y respecto de la acusación formulada en contra del numeral 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, sostiene que dicha norma ya fue objeto de juicio de constitucionalidad por la Corte Suprema de Justicia, autoridad judicial que mediante Sentencia No. 115 de 26 de septiembre de 1991, declaró la exequibilidad del precepto acusado.

En ese sentido, sostiene que dado que los cargos presentados en esta oportunidad son similares a los analizados por la Corte Suprema de Justicia en la referida providencia, opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y, en consecuencia, deberá estarse a lo resuelto en el señalado fallo¹³.

- En relación con los cargos formulados en contra del artículo 418 y del literal c) del artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo, el Procurador afirma que la demanda no cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para que sea posible efectuar un pronunciamiento de fondo.

En este orden de ideas, sostiene que las acusaciones que se realizan en contra del artículo 418 (parcial) no se fundamentan en una proposición jurídica cierta, dado que la expresión acusada no tiene el alcance que señalan los demandantes. En efecto, a su juicio, la norma no

autoriza a las federaciones y confederaciones de sindicatos para que ejerzan de manera permanente funciones jurisdiccionales, por lo que existe una errónea interpretación de la misma; así las cosas, dado que el contenido de la disposición acusada a partir del cual se formulan los cargos no es cierto, no es posible efectuar el juicio de constitucionalidad deprecado y, en tal sentido, se impone una decisión inhibitoria.

De igual forma y en relación con los cargos esgrimidos en contra del literal c) del artículo 452 del C.S.T., el representante del Ministerio Público manifiesta que las razones de inconstitucionalidad alegadas por los demandantes no son suficientes para que la Corte Constitucional efectúe un pronunciamiento de fondo, ya que los demandantes no presentan de manera clara, cierta, específica, pertinente ni suficiente las razones por las cuales el texto normativo demandado vulnera los mandatos constitucionales.

En este sentido, en criterio del Ministerio los actores de la demanda radicada bajo el número D-7079, no explican el por qué la obligatoriedad de un tribunal de arbitramento necesariamente implica que el sindicato no pueda escoger libremente la forma de solucionar sus controversias. De igual forma, tampoco la demandante del expediente D-7136 expone razones específicas que permitan sostener que la disposición acusada establece una distinción que resulta discriminatoria entre los sindicatos minoritarios y los mayoritarios.

Por tal razón, el Señor Procurador solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones en mención.

- Ahora bien, en relación con los cargos esgrimidos en contra del artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo, el representante del Ministerio Público se remite al concepto no. 4475 de 5 de febrero de 2005, rendido por su Despacho dentro del proceso que terminó con la sentencia C-622 de 2008.

De esta manera, sostiene que los contenidos mínimos que deben contener los estatutos de las organizaciones sindicales y que se exigen a través de la disposición acusada, son reglas fijadas por el Estado, con el fin de lograr la legalidad, la seguridad y la certeza, y constituyen un desarrollo del Texto Constitucional, el cual establece que la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos están sometidos al principio de legalidad.

Adicionalmente, estima que la enumeración de los contenidos mínimos de los estatutos sindicales que contiene la norma objeto de reproche, no impide que las decisiones adoptadas sean tomadas de manera libre ni afecta el núcleo esencial del derecho de asociación sindical, ya que, en todo caso, sus miembros son quienes deciden autónomamente cada uno de los aspectos que se enlistan en el artículo acusado. Por tal razón, considera que se trata de una "norma neutra, que no puede equipararse a una restricción, pues entre los efectos que comporta la libertad sindical está la facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones"¹⁴.

En particular, en relación con el cargo esgrimido en la demanda D-7076 en contra del numeral 11 del artículo acusado, el Procurador manifiesta que el hecho de que se exija que en los estatutos se adopten las reglas que regirán la administración de los bienes y fondos sindicales, no comporta una violación de ningún derecho sindical, sino que, dado que se trata de un asunto que no sólo afecta el patrimonio del sindicato sino también de sus afiliados, es

necesario que exista una regulación expresa.

- En cuanto a los cargos esgrimidos en contra del artículo 371 del Código Sustantivo del Trabajo, el representante del Ministerio Público sostiene que la primera parte del artículo, esta es, aquella donde se establece que cualquier cambio en la junta directiva de un sindicato debe ser comunicado al empleador y al inspector del trabajo o, en su defecto, al alcalde del respectivo municipio, es constitucional, en la medida en que ella no afecta de manera alguna el derecho de asociación sindical, sino que resulta ser un mecanismo necesario para garantizar la publicidad de sus decisiones¹⁵.

En su criterio, ello resulta necesario, además, como garantía de los derechos de los trabajadores, ya que permite que el empleador conozca a quienes se encuentra protegidos por el fuero sindical.

Sin embargo, en relación con la última parte del artículo demandado, la cual dispone que "Mientras no se llene este requisito el cambio no surte ningún efecto", el Procurador manifiesta que, dado que dicho enunciado puede llevar a la interpretación errónea de que mientras el cambio no sea comunicado éste es inexistente -lo que comportaría una vulneración del artículo 3° del Convenio 87 de la OIT y de los artículos 38 y 39 de la Carta-, es necesario que se declare la exequibilidad condicionada de dicho precepto, de tal manera que se entienda que la falta del cumplimiento de este requisito implica que el acto no sea oponible a terceros, pero no afecta de manera alguna sus efectos en relación con el propio sindicato.

- Finalmente y en relación con los cargos formulados en contra del literal b) del artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo, el representante del Ministerio empieza por señalar que, de acuerdo con el artículo 116 de la Constitución Política, es posible que los particulares sean investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, entre otras, en la calidad de árbitros designados por las partes para dar por terminada determinada controversia.

En este orden de ideas, sostiene que si bien el arbitramento es, por regla general, de naturaleza voluntaria, en materia laboral existen ciertos casos en los cuales el conflicto colectivo debe someterse de manera obligatoria a un tribunal de arbitramento, eventos que se encuentran establecidos en el artículo acusado.

Dentro de dichos supuestos, el literal b) del artículo en mención consagra la posibilidad de que, una vez agotada la etapa de arreglo directo sin que se haya logrado llegar a un acuerdo, los trabajadores opten por la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a la decisión de un tribunal de arbitramento. De lo anterior, para el Procurador es claro que dicho mecanismo sólo opera "en el evento en que los trabajadores decidan libremente descartar la huelga y recurrir a un tribunal de arbitramento", caso en el cual éste se vuelve obligatorio; así las cosas, a juicio del representante del Ministerio Público la norma resulta acorde con los mandatos constitucionales y, en consecuencia, debe ser declarada exequible.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia.

Por dirigirse las demandas acumuladas contra los artículos 362, 371, 418, 452 y 448 numeral 4° del Código Sustantivo del Trabajo, esta Corporación es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4-5 de la Constitución Política.

1.1. Existencia de cosa juzgada constitucional respecto de algunas de las disposiciones acusadas.

En relación con algunas de las normas que han sido demandadas en la presente causa, concretamente, respecto de los artículos 362, 371 y 448 numeral 4° del Código Sustantivo de Trabajo (en adelante C.S.T.), destaca esta Corporación que ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre las mismas en las Sentencias C-465, C-466 y C-617 de 2008. Esta circunstancia particular obliga a la Corte a definir, como cuestión previa, si respecto de las citadas disposiciones, es competente para emitir un nuevo pronunciamiento de fondo, o si, por el contrario, ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

1. Tratándose del artículo 362, se tiene que esta Corporación adelantó el respectivo juicio de inconstitucionalidad en la Sentencia C-617 de 2008. En dicha oportunidad, a la luz de los cargos que fueron esgrimidos en su contra, el análisis se concentró en determinar si el citado precepto, en el que se enumeran las materias que deben incluirse en los estatutos de las organizaciones sindicales, desconoce los principios de autonomía y libertad sindical e implica una intervención del Estado proscrita por la Constitución Política y el Convenio 87 de la OIT¹⁶. En el mencionado fallo, la Sala concluyó que la norma acusada se encuentra ajustada a la Constitución y al Convenio 87 de la OIT, en cuanto no desconoce el derecho a la autonomía que tienen los sindicatos para redactar sus propios estatutos, toda vez que la misma se limita a señalar, en forma proporcional y razonable, unas pautas generales que no vacían de contenido el mencionado derecho. Agregó la Corporación sobre el particular, que el señalamiento general de unas materias que deben estar contenidas en los estatutos son también una garantía para los afiliados al sindicato y para la propia organización sindical, permitiendo a la vez contar con una especie de estructura básica aplicable a todos los estatutos sindicales, sin afectar el amplio margen de flexibilidad de cada una de las organizaciones para fijar sus propias reglas.

Bajo tales criterios, en la Sentencia C-617 de 2008 la Corte decidió declarar exequible el artículo 432 del C.S.T., sin que además hubiera limitado los efectos de la decisión. Sobre ese particular, se dispuso en la parte resolutive del fallo:

“PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo”.

Considerando que en la Sentencia C-617 de 2008 la Corte no limitó el alcance de la decisión, y que las razones que en este nuevo juicio se esgrimen contra el artículo 432 del C.S.T. son exactamente las mismas que motivaron el citado pronunciamiento: el supuesto desconocimiento de los principios de autonomía y libertad sindical reconocido por la Carta Política y la Convención 87 de la OIT, encuentra la Corte que respecto de la citada disposición ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional que le impide a este Tribunal emitir un nuevo pronunciamiento de fondo.

2. En lo referente al artículo 371, la Corte se pronunció sobre su constitucionalidad en la Sentencia C-465 de 2008. En esa ocasión, de acuerdo con los cargos formulados en la respectiva demanda, el estudio de la Corte se concentró en determinar si el citado precepto, al imponerle a los sindicatos la obligación de tener que comunicar al empleador y al inspector de trabajo los cambios en su junta directiva para que éstos surtan efecto, desconoce los principios de autonomía y libertad sindical reconocidos expresamente por la Constitución Política y el Convenio 87 de la OIT17. Examinado el contenido de la norma, la Corporación precisó que, por su intermedio, se busca garantizar los derechos del sindicato y de los terceros respecto del momento a partir del cual entran a producir efectos los cambios en la junta directiva de un sindicato. En ese contexto, la Corte aclaró que el legislador no puede condicionar la entrada en vigencia de los cambios en la junta directiva de los sindicatos a su comunicación al respectivo empleador y al inspector de trabajo, puesto que las decisiones del sindicato adquieren vigor para sus miembros desde el mismo momento de la aprobación, sin injerencia del Estado. Sobre esa base, señaló que la comunicación a que hace referencia el precepto no es entonces un requisito de validez de la medida sino de oponibilidad ante terceros, siendo entonces su finalidad la de dar publicidad a las decisiones tomadas al interior de las organizaciones sindicales. En relación con esto último, se precisó en el fallo que, en virtud de los principios de autonomía y libertad sindical, las autoridades de trabajo no están en capacidad de negar los cambios de junta directiva aprobados por los sindicatos, razón por la cual, dichos cambios entrarán en vigor, respecto de los miembros de la organización, tan pronto como se adopte la decisión, y respecto del empleador y las autoridades de trabajo, a partir del momento en que el sindicato efectúe la primera comunicación a alguno de los dos, siendo éste el momento en que también debe empezar a operar la protección foral.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, en la Sentencia C-465 de 2008, la Corte limitó el alcance del pronunciamiento al cargo analizado, y decidió declarar la exequibilidad condicionada del artículo 372 del C.S.T., esto es, ajustada a la constitución pero siempre que se entienda que la comunicación al Ministerio sobre los cambios en la junta directiva de un sindicato cumple exclusivamente funciones de publicidad, y de que el fuero sindical opera inmediatamente después de la primera comunicación. Al respecto, se dispuso en la parte resolutive del fallo:

“SEGUNDO.- Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 371 del Código Sustantivo del Trabajo, por el cargo analizado, en el entendido de que la comunicación al Ministerio acerca de los cambios en la junta directiva de un sindicato cumple exclusivamente funciones de publicidad, y de que el fuero sindical opera inmediatamente después de la primera comunicación”

Aun cuando en la Sentencia C-465 de 2008, el pronunciamiento de la Corte se limitó al cargo analizado, en la medida en que la acusación que en esta oportunidad se formula contra el artículo 371 del Código Sustantivo del Trabajo coincide plenamente con la que motivó el referido pronunciamiento: el supuesto desconocimiento de los principios de autonomía y libertad sindical reconocido por la Carta Política y el Convenio 87 de la OIT, también respecto del citado precepto ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, lo que le impide a la Corte emitir una nueva decisión de fondo.

3. Respecto del artículo 448 numeral 4°, el estudio de inconstitucionalidad lo llevó a cabo

este Tribunal en la Sentencia C-466 de 2008. Tomando en cuenta la acusación formulada en la demanda, le correspondió a la Corte establecer si la norma descrita, al fijar un término máximo de duración de la huelga (60 días), autorizar al Ministerio del ramo para someter el diferendo a tribunal de arbitramento e imponer a los trabajadores la obligación de reanudar labores dentro de los 3 días siguientes, establece en realidad una restricción ilegítima a los derechos de negociación colectiva y huelga, proscrita por los artículos 55 y 56 de la Carta Política, el Convenio 154 de la OIT y la Recomendación 92 de la misma organización. En la mencionada sentencia, luego de precisar el alcance de los derechos de negociación colectiva y de huelga, la Corte encontró que, si bien resulta razonable limitar la duración de la huelga hasta por un máximo de sesenta (60) días calendario, y en aras de avanzar a un arreglo en el conflicto colectivo, proceder a la convocatoria de un tribunal de arbitramento, resultaba violatorio del derecho de negociación colectiva, y concretamente del derecho de huelga, obligar a los trabajadores al cabo de ese término, a reanudar el trabajo dentro del plazo de tres (3) días hábiles, sin haberse solucionado aún el conflicto que dio origen al cese de actividades.

Conforme con tales precisiones, la Corte resolvió declarar inexecutable la expresión “en cuyo caso” contenida en el numeral 4 del artículo 448 del C.S.T., procediendo igualmente a declarar la exequibilidad condicionada del resto del numeral, en el entendido de que la obligación que tienen los trabajadores de reanudar las actividades laborales dentro del término allí previsto, se contará a partir de la fecha en que el tribunal de arbitramento profiera el laudo respectivo. Dispuso esta Corporación en la parte resolutive del fallo:

“CUARTO.- Declarar la INEXEQUIBILIDAD de la expresión “en cuyo caso” contenida en el numeral 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo y exequible el resto del numeral, en el entendido de que la obligación que tienen los trabajadores de reanudar el trabajo dentro del término allí previsto, se contará a partir de la fecha en que el tribunal de arbitramento profiera el laudo respectivo”.

Así las cosas, sobre la expresión “en cuyo caso” contenida en el numeral 4 del artículo 448 del C.S.T., existe cosa juzgada constitucional en razón a que, como consecuencia de su declaratoria de inexecutable, la misma fue retirada del ordenamiento jurídico. El mismo efecto de cosa juzgada constitucional se presenta respecto del resto del citado numeral, sobre el que recae la declaratoria de exequibilidad condicionada, no solo porque en la Sentencia C-617 de 2008 la Corte no limitó el alcance de la decisión, sino además, por cuanto la acusación que en este proceso se formula contra el numeral 4° del artículo 448 del C.S.T. es la misma que motivó el citado fallo. En efecto, en aquella oportunidad como ahora, se cuestionó el citado precepto sobre la base de consagrar restricciones a los derechos de negociación colectiva y huelga proscritas por la Carta Política y algunos convenios y recomendaciones de la OIT (el Convenio 154 y la Recomendación 92), concretamente, al establecer la norma un término máximo de duración de la huelga (60 días), autorizar al Ministerio de Protección Social para someter el conflicto a tribunal de arbitramento, e imponer a los trabajadores la obligación de reanudar labores dentro de los 3 días siguientes a la decisión arbitral.

4. En la medida en que esta Corporación ya se ha pronunciado a cerca de la constitucionalidad de los artículos 362, 371 y 448 numeral 4° del C.S.T., y tales decisiones

han hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, en la parte resolutive del presente fallo la Corte ordenará estarse a lo resuelto en las Sentencias C-617, C-465 y C-466 de 2008, respectivamente.

1.2. Ineptitud sustantiva en relación con las demandas formuladas contra los artículos 418 y 452 del Código Sustantivo del Trabajo. Decisión inhibitoria de la Corte.

Respecto de las demandas presentadas contra tales disposiciones, el Ministerio Público le solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, en razón a que quienes demandaron no estructuraron un verdadero cargo de inconstitucionalidad contra las mismas. En ese orden de ideas, antes de cualquier consideración de fondo, debe la Corte entrar a determinar si las demandas formuladas contra los artículos 418 y 452 del C.S.T., cumplen con los requisitos mínimos de procedibilidad previstos en la ley y desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

Sobre el particular, basta con recordar que la hermenéutica constitucional ha sido consistente en señalar que sólo es posible un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley sometida a juicio mediante demandada ciudadana, cuando previamente se ha constatado que quien la presenta ha observado los requisitos mínimos de procedibilidad previstos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, como son los de incluir en la demanda: (i) las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) las preceptivas superiores que se estiman violadas y, particularmente, (iii) las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

Ha precisado la jurisprudencia que, en cuanto la Carta Política no consagra un control oficioso de constitucionalidad sobre las leyes (C.P. art. 241), pues dicho control se activa a través del ejercicio ciudadano de la acción pública, la posibilidad de que la Corte Constitucional lleve a su fin un juicio de inconstitucionalidad, depende de que en la respectiva demanda se delimite el ámbito de competencia del órgano de control, es decir, se precise y defina el campo normativo sobre el cual va a versar el correspondiente análisis, lo que sólo se concreta con el cumplimiento estricto de los mencionados requisitos de procedibilidad; es decir, cuando el actor señala en la demanda las disposiciones legales que acusa, cita las normas constitucionales presuntamente violadas y, finalmente, describe las razones de la inconstitucionalidad.

En punto al requisito que exige señalar las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, ha explicado esta Corporación que el mismo le impone al demandante una carga de contenido material y no simplemente formal, en cuanto no basta con señalar cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que tales razones o motivos sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”¹⁸. Dicho en otras palabras, para satisfacer tal exigencia es necesario que el demandante estructure un verdadero cargo de inconstitucionalidad, lo cual se satisface a partir de la claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de los argumentos de que se vale para justificar la solicitud de inconstitucionalidad de la norma que acusa.

Precisamente, en la Sentencia C-1052 de 2001, la Corte explicó los presupuestos de claridad,

certeza, pertinencia y suficiencia que deben observarse en la formulación de la acusación, señalando que: “existen razones claras, cuando la argumentación sigue un hilo conductor que facilita al lector comprender el sentido de la demanda y las justificaciones en que se fundamenta. Igualmente, las razones son ciertas siempre que recaigan sobre una proposición jurídica contenida en el precepto acusado y no sobre una inferida o deducida arbitrariamente por el demandante, sin correspondencia real con la norma que somete a juicio. Tales razones son a su vez específicas, si definen en forma diáfana la manera como la preceptiva impugnada viola la Constitución Política. Asimismo, las razones son pertinentes siempre que la censura impetrada sea de naturaleza estrictamente constitucional o, lo que es igual, se ‘fund[e] en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado’. Finalmente, se entiende que las razones son suficientes, en la medida en que se expongan los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad y que, si bien no consiguen ‘prime facie convencer al [juez] de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada...’19”.20

En ese orden de ideas, para que exista demanda en forma y la Corte pueda entrar a emitir pronunciamiento de fondo, no basta con el actor señale en la demanda las normas que se acusan como inconstitucionales y las preceptivas superiores que se estiman violadas. También es necesario que formule por lo menos un cargo de inconstitucionalidad y éste se encuentre respaldado en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”. Si se observa que la demanda no cumple las condiciones de procedibilidad mencionadas, la misma es sustancialmente inepta, estando obligado el juez constitucional a abstenerse de fallar de fondo y, en su lugar, a proferir decisión inhibitorio.

Pues bien, analizadas las acusaciones a la luz de los criterios legales y jurisprudenciales a los que se ha hecho expresa referencia, encuentra la Corte que las demandas presentadas contra los artículos 418 y 452 del C.S.T., no cumplen con los requisitos exigidos para adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad, en particular, con el que le exige al demandante formular en contra de las respectivas normas un verdadero cargo de inconstitucionalidad. Veamos:

1.- En relación con el artículo 418, éste autoriza para que en los estatutos de las federaciones y confederaciones se les pueda atribuir a tales organizaciones, las funciones de: (i) “tribunal de apelación contra cualquier medida disciplinaria adoptada por una de las organizaciones afiliadas”; (ii) “la de dirimir las controversias que se susciten entre los miembros de un sindicato afiliado por razón de las decisiones que se adopten...”; y la de (ii) “resolver las diferencias que ocurran entre dos o más de las organizaciones federadas”.

Frente al contenido normativo citado, las demandantes sostienen que la función asignada a las federaciones y confederaciones, “de dirimir las controversias que se susciten entre los miembros de un sindicato afiliado por razón de las decisiones que adopten”, “constituye el ejercicio permanente de funciones jurisdiccionales” por parte de dichos organismos, lo cual resulta violatorio de los artículos 13, 29 y 116 de la Carta Política, en cuanto es una función judicial que sólo privilegia ciertos sectores, no está desarrollada legalmente y tiene un

carácter permanente y no transitorio como debe ocurrir cuando la misma es ejercida por particulares.

Siguiendo el alcance de la aludida acusación, coincide la Corte con el concepto del Ministerio Público, en el sentido de considerar que la demanda formulada contra la citada expresión del artículo 418 del C.S.T. no cumple con el requisito de certeza, en razón a que la misma se estructura o se fundamenta a partir de atribuirle a la norma un alcance que no se deduce de su texto, cual es el de que las federaciones y confederaciones cumplen funciones judiciales.

Conforme lo ha señalado reiteradamente esta Corporación, para que las razones o motivos de inconstitucionalidad sean ciertos, se requiere que recaigan sobre una proposición jurídica contenida en la disposición acusada y no sobre una inferida o deducida arbitrariamente por el actor, que no guarde correspondencia lógica con la norma sometida a juicio. Esto último es precisamente lo que tiene ocurrencia en el presente caso, pues la expresión demandada no establece, ni tampoco es posible inferirlo de su propio contenido normativo, que las federaciones y confederaciones puedan ejercer de forma permanente funciones jurisdiccionales.

La jurisprudencia constitucional²¹, interpretando el contenido del artículo 116 de la Carta y demás normas concordantes, ha precisado que la administración de justicia es una función pública que le corresponde cumplir al Estado a través de las autoridades investidas por la propia Constitución Política para tal efecto, y que sólo puede ser ejercida por los particulares en forma transitoria, y únicamente bajo la condición de jurados en las causas criminales, como conciliadores, o como árbitros previa habilitación de las partes y en los términos que determine la ley.

En esos términos, se repite, la demanda contra el artículo 418 del C.S.T. no cumple con el presupuesto de certeza, en cuanto esta visto que la acusación formulada no recae directamente sobre el contenido de la citada disposición, sino sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor. Como quedo explicado, si las demandantes soportan su acusación en el hecho de que la norma acusada le reconoce funciones jurisdiccionales a las federaciones y confederaciones sindicales, y esa no es una consecuencia que pueda derivarse de su texto, no le es posible a la Corte adelantar la confrontación objetiva del precepto demandado con la Constitución, por el hecho de habersele atribuido a éste una consecuencia inconstitucional falsa.

2.- Respecto del artículo 452 numeral 1° del C.S.T., éste regula, a través de tres literales, dotados cada uno de un contenido autónomo y propio, lo referente al tema de los conflictos colectivos de trabajo que deben resolverse mediante arbitramento. En este sentido, la norma prevé que deben someterse 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 del mismo código; y 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.

Contra el contenido normativo citado, las distintas demandantes coinciden en señalar que

toda la disposición vulnera los derechos de negociación colectiva y huelga, consagrados en artículos 13, 55 y 56 de la Carta, ya que establece, bajo distintos supuestos normativos, la conformación de un tribunal de arbitramento obligatorio para darle solución a los conflictos que se presenten entre los sindicatos y los empleadores, coartando la posibilidad de que las organizaciones sindicales y sus trabajadores puedan acudir a otros procedimientos legales para solucionar sus controversias.

También en este punto, encuentra la Corte, en plena sintonía con la posición adoptada por la agencia fiscal, que las demandas no cumplen con los requisitos mínimos de procedibilidad, en particular con los de especificidad y suficiencia, en la medida que en ellas no se estructura un verdadero cargo de inconstitucionalidad, pues no se demuestra de qué forma la norma acusada, de manera general y en cada una de sus distintas manifestaciones normativas, desconoce las disposiciones constitucionales citadas como violadas.

En efecto, una detenida lectura de los escritos de demanda permite advertir dos deficiencias protuberantes en su estructura. La primera, consistente en que las actoras no señalaron las razones por las cuales consideran que la convocatoria obligatoria a un tribunal de arbitramento imprescindible se traduce en un desconocimiento de los derechos de las organizaciones sindicales a escoger la forma de solucionar los conflictos de trabajo. Por este aspecto, los cargos se limitan simplemente a enunciar la premisa según la cual, tales convocatorias coartan la posibilidad de acudir a otros procedimientos legales de solución de conflictos, pero no le adicionan los argumentos que permitan poner en duda la presunción de constitucionalidad que ampara el precepto.

La segunda, derivada de la anterior, que las demandantes, bajo una misma acusación o cargo general, pretenden cuestionar la totalidad del numeral 1° del artículo 452, sin tener en cuenta que los literales que lo integran gozan de un contenido normativo autónomo y propio, que, por tanto, exige un análisis individualizado en torno a cuestionar su inconstitucionalidad. Aun cuando es claro que el tema general de la norma es la convocatoria obligatoria a tribunal de arbitramento, es indiscutible también, que en cada uno de sus literales se regula una situación jurídica distinta, lo que exige, para cuestionar la presunción de constitucionalidad que ampara cada premisa, que en la respectiva demanda se explique cómo y de qué forma en las distintas hipótesis se produce la violación de los derechos de negociación colectiva y huelga, lo cual no ocurrió en el presente caso. Así, las actoras tenían la carga de demostrar, de manera particular y concreta, porqué es inconstitucional el arbitramento obligatorio: a) en el caso de los servicios públicos esenciales; b) cuando se acude a él por decisión expresa de los propios trabajadores; y c) en los conflictos colectivos del trabajo de sindicatos minoritarios, cuando la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa no hayan optado por la huelga. No basta entonces con señalar que el arbitramento obligatorio en las tres modalidades viola los derechos de negociación colectiva y huelga, pues, como es fácil observar, cada premisa tiene un fundamento normativo independiente que debe ser desvirtuado en forma individual y autónoma.

La necesidad de estructurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad para cada uno de los distintos contenidos normativos es particularmente relevante en este caso, si se considera que existen razones objetivas que, en principio, descarta cualquier duda sobre la posible inconstitucionalidad de las medidas. En relación con el texto del literal a), por cuanto en

distintos pronunciamientos sobre la materia, en especial en las Sentencias C-473 de 1994 y C-450 de 1995, la Corte, amparada en la propia Constitución política, ha considerado constitucionalmente admisible el arbitramento obligatorio para los conflictos colectivos que se presenten en los servicios públicos esenciales. En punto a los literales b) y c), porque los casos de arbitramento obligatorio allí previstos, se producen como consecuencia de una manifestación libre y voluntaria de las propias organizaciones sindicales, en el sentido de haber decidido directa o indirectamente acudir a él, por lo cual, prima facie, no se aprecia cómo las medidas allí contenidas pueden afectar sus derechos a la negociación colectiva y a la huelga.

Quien demanda en el Expediente D-7136 agrega, a la manera de una acusación adicional, que en relación con la regla de convocar el tribunal de arbitramento para los conflictos de sindicatos minoritarios, la misma puede resultar violatoria del principio de igualdad por cuanto hace prevalecer la decisión de los sindicatos mayoritarios. Al respecto, basta con reiterar lo dicho por el Ministerio Público, en el sentido de que la acusación desconoce igualmente el requisito de especificidad, pues no expone argumentos para explicar la aparente vulneración del derecho citado, máxime si se advierte que los sindicatos mayoritarios y minoritarios, por obvias razones, no se encuentran en una misma situación de hecho, es decir, no se ubican en un mismo plano de igualdad, siendo este el motivo que en principio explicaría la inclusión de la medida en el C.S.T..

La Corte ha dejado sentado que para configurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad, no es suficiente con sostener que la disposición objeto de controversia establece un trato diferente frente a cierto grupo de personas y que ello es contrario al artículo 13, como en este caso lo pretende la demandante. También es necesario que se señalen las razones por las cuales se considera que la supuesta diferencia es inconstitucional, sustentando tal acusación con argumentos de constitucionalidad dirigidos a cuestionar directamente el fundamento de la medida. Esto último se exige, particularmente, si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el criterio de interpretación fijado por la Corte, la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales, como precisamente ocurre en el caso de los sindicatos minoritarios y mayoritarios que, evidentemente, en el ámbito del derecho sindical, no están en un mismo plano de igualdad y, por tanto, no tienen porqué, prima facie, estar sometidos a una misma regulación. Por este aspecto, entonces, tampoco la demanda presenta argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la medida.

De acuerdo con las razones expuestas, esta Corporación se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre las demandas formuladas contra los artículos 418 y 542 numeral primero del Código Sustantivo del Trabajo.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

PRIMERO-. En relación con la demanda formulada contra el artículo 362 del Código Sustantivo de Trabajo, ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-617 de 2008.

SEGUNDO-. En relación con la demanda formulada contra el artículo 371 del Código Sustantivo de Trabajo, ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-465 de 2008.

TERCERO-. En relación con la demanda formulada contra el artículo 448 del Código Sustantivo de Trabajo, ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-466 de 2008.

CUARTO-. Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo respecto de las demandas formuladas contra los artículos 418 y 452 del Código Sustantivo del Trabajo, por haberse presentado una ineptitud sustancial de la demanda.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 3 del cuaderno No. 1.

2 Ibidem.

3 Folio 9 del cuaderno No. 1.

4 Folio 26 del cuaderno No.1.

5 El mencionado Capítulo dispone: "I. CONCILIACIÓN VOLUNTARIA.

1. Se deberían establecer organismos de conciliación voluntaria, apropiados a las condiciones nacionales, con objeto de contribuir a la prevención y solución de los conflictos de trabajo entre empleadores y trabajadores.

2. Todo organismo de conciliación voluntaria, establecido sobre una base mixta, debería comprender una representación igual de empleadores y de trabajadores.

3. 1) El procedimiento debería ser gratuito y expeditivo; todo plazo que prescriba la legislación nacional debería fijarse previamente y reducirse al mínimo.

2) Se deberían adoptar disposiciones para que el procedimiento pueda entablarse a iniciativa de una de las partes en conflicto, o de oficio por organismos de conciliación voluntaria.

4. Si un conflicto ha sido sometido a un procedimiento de conciliación con el consentimiento de todas las partes interesadas, debería estimularse a las mismas para que se abstengan de recurrir a huelgas y a lock outs mientras dure el procedimiento de conciliación.

5. Todos los acuerdos que pudieren celebrar las partes durante el procedimiento de conciliación o a la terminación del mismo deberían redactarse por escrito y considerarse equivalentes a contratos celebrados normalmente."

6 "ARTÍCULO 4. En la medida en que no se apliquen por medio de contratos colectivos, por laudos arbitrales o por cualquier otro medio conforme a la práctica nacional, las disposiciones del presente Convenio deberán ser aplicadas por medio de la legislación nacional.

(...) ARTÍCULO 8. Las medidas previstas con objeto de fomentar la negociación colectiva no deberán ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva."

7 Folio 45 del cuaderno No. 1.

8 Para dar fundamento a su afirmación, las demandantes realizan una cita de la sentencia C-1038 de 2002, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

9 Mediante la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del literal a) del artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo, bajo el entendido de que el

arbitramento obligatorio sólo procede en los conflictos colectivos que se presenten en los servicios públicos esenciales, definidos por el legislador en los términos del art. 56 de la Constitución Política.

10 Folio 82 del cuaderno No.1.

12 OIT. Comité de Libertad Sindical, Documento GB.274/8/2, CASOS Nos. 1948 y 1955. De igual forma, el interviniente realiza una cita de la Observación individual sobre el Convenio 87, rendido por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CEACR, en el cual dicho organismo se pronunció en idéntico sentido.

13 En este punto el Procurador recuerda que esta fue precisamente la decisión que adoptó la Corte Constitucional en la Sentencia C-548 de 1994, al decidir una demanda presentada en contra del artículo en mención.

14 Folio 143 del cuaderno No.1.

15 El Señor Procurador recuerda que respecto del artículo 363 del Código Sustantivo del Trabajo, al que se remite el artículo 371 acusado, ese Despacho ya había rendido Concepto No. 4504 de marzo 4 de 2008, mediante el cual solicitó que se declarara su constitucionalidad.

16 El Convenio 87 de 1948 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, fue incorporado al orden jurídico interno a través de la Ley 26 de 1976.

17 El Convenio 87 de 1948 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, fue incorporado al orden jurídico interno a través de la Ley 26 de 1976.

18 Sentencia C-1052 de 2001.

19 El tema de la definición de las circunstancias a partir de las cuales un cargo se entiende debidamente estructurado aparece debidamente desarrollado en la Sentencia C-1052/2001.

20 Sentencia C-762 de 2002, citando e interpretando a su vez la Sentencia C-1052 de 2001.

21 Sobre el tema se puede consultar, entre otras, la Sentencia C-037 de 1996.