C-741-13

Sentencia C-741/13

CONSIGNACION PREVIA DE MULTA COMO CONDICION PARA INTERPONER RECURSOS CONTRA SANCION IMPUESTA A EMPLEADOR QUE ELUDE CONVERSACIONES EN ETAPA DE ARREGLO DIRECTO EN UN PROCESO DE NEGOCIACION COLECTIVA-Exequibilidad

LEGISLADOR-Libertad para definir procedimiento en los procesos/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Definición del procedimiento en los procesos

La Corte Constitucional ha señalado que según el artículo 150-2 de la C.P., le corresponde al Congreso de la República expedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. Con base en esta competencia y en general en la importancia que la ley posee como fuente del Derecho, el Legislador goza, por mandato constitucional, de amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial. En este sentido, al legislador le ha sido reconocida una amplia potestad de configuración normativa en materia de la definición de los procedimientos judiciales y administrativos y de las formas propias de cada juicio, a partir de la cual, le corresponde evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial.

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Etapas, términos y finalidades/POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Radicación de competencia/POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Medios de prueba/POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Cargas procesales a las partes/POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Recursos y medios de defensa

El legislador es autónomo para determinar la estructura de los procedimientos judiciales y administrativos, estableciendo particularidades, sin quebrantar, por ese solo hecho, los derechos derivados de la garantía al debido proceso, ya que ello hace parte del ejercicio de libertad configurativa conferida por la Constitución. En desarrollo de dicha facultad, el legislador tiene las siguientes potestades: (i) fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir. (ii) Definir las competencias cuando no se han establecido por la Constitución de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado. (iii) La regulación de los medios de prueba, ingrediente consustancial al debido proceso y al derecho de defensa. (iv) Definir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, los poderes y deberes del juez o de la administración y aún las exigencias de la participación de terceros intervinientes, “ya sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite procesal, proteger a las mismas partes e intervinientes o bien para prevenir situaciones que impliquen daño o perjuicio injustificado a todos o algunos de ellos”. (v) Como aspecto esencial de dicho poder y especialmente relevante para el proceso, se encuentra la libertad de configuración de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. Punto sobre el cual precisó la sentencia C-1104 de 2001: “Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso -reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos

sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio".

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Límites a autonomía/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Alcance

El legislador es autónomo para decidir la estructura de los procedimientos judiciales y administrativos, no obstante que, en ejercicio de dicha autonomía, aquél esté obligado a respetar los principios establecidos en la Carta Política. De esta manera, aunque la libertad de configuración normativa del legislador es amplia, tiene ciertos límites que se concretan en el respeto por los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos fundamentales y la observancia de las demás normas constitucionales. Por lo anterior, la Corte ha señalado que la legitimidad de las normas procesales está dada en función de su proporcionalidad y razonabilidad "pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto". Así las cosas, la violación del debido proceso ocurriría no sólo en el supuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización". Por otro lado, el legislador también puede establecer cargas procesales para ejercer los derechos y libertades reconocidos en la norma superior, como puede ser el caso del debido proceso y del acceso a la justicia, que implica así mismo el ejercicio de responsabilidades que se pueden consolidar en el ámbito procesal y sustancial. Es válido entonces que en los diversos trámites judiciales o administrativas, la ley asigne a las partes, a terceros e incluso al juez, obligaciones jurídicas, deberes de conducta o cargas para el ejercicio de los derechos y del acceso a la administración de justicia, que sometidas a los límites constitucionales previamente enunciados, resultan plenamente legítimas.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Fundamental

La jurisprudencia específicamente ha considerado que: El derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones como establecer prerrogativas. Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados De la aplicación del principio del debido proceso se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos

administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Garantías judiciales mínimas consagradas en la Convención Americana de Derechos Humanos pueden extenderse a los procedimientos administrativos

cargas procesales para el ejercicio de garantias propias del debido proceso-Jurisprudencia constitucional

cargas procesales para el ejercicio de garantias propias del debido proceso-Aplicación bajo parámetros de razonabilidad y haciendo efectivos los derechos fundamentales y los principios consagrados en la Constitución Política

CONVENIO 154 SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA-Alcance/NEGOCIACION COLECTIVA-Concepto

En cuanto al concepto del derecho a la negociación colectiva, esta Corporación ha recurrido al artículo 2º del Convenio 154 de la OIT para precisar su alcance y ha sostenido que es un concepto genérico que abarca todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de : fijar las condiciones de trabajo y empleo, o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez. De igual manera, ha señalado que aquella garantía tiene una connotación amplia, que no se reduce a los pliegos de peticiones y a las convenciones colectivas, pues abarca todas las formas de negociación entre trabajadores y patronos entabladas con el propósito de regular las condiciones de trabajo, cuyos objetivos se centran en la concertación voluntaria, la necesidad del diálogo que afiance el clima de tranquilidad social, la defensa de los intereses comunes entre las partes del conflicto económico laboral, la garantía de que los representantes de las partes sean oídos y atendidos y, el afianzamiento de la justicia social en las relaciones entre trabajadores y empleadores. Así también en nuestra legislación, el concepto de negociación colectiva hace referencia al surgimiento de un conflicto colectivo de trabajo y la correspondiente iniciación de conversaciones, el agotamiento de la etapa de arreglo directo –arts. 432 a 436 CST-, pasando por la eventual declaratoria y desarrollo de la huelga –arts. 444 a 449 CST-, el procedimiento de arbitramento –art. 452 a 461 del CST-, hasta el arribo a un acuerdo y la suscripción de una convención o pacto colectivo –Título III CST.

ETAPA DE ARREGLO DIRECTO-Concepto

Es aquella que se desarrolla cuando presentado un conflicto colectivo de trabajo que pueda dar por resultado la suspensión del trabajo, o que deba ser solucionado mediante arbitramento obligatorio, los trabajadores presentan al empleador el pliego de peticiones que formulan, hasta que se logre un acuerdo, o hasta la declaratoria y el desarrollo de la huelga o el sometimiento de las diferencias a un tribunal de arbitramento.

CONVENIO 154 DE LA OIT-Fomenta la negociación colectiva como un instrumento libre y

voluntario de concertación de las condiciones económicas derivadas de la relación de trabajo

NEGOCIACION COLECTIVA-Goza de sustento y garantía constitucional

CONVENIO 154 SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA-Jurisprudencia constitucional

NEGOCIACION COLECTIVA LIBRE Y VOLUNTARIA-Se presenta como derecho regulador de una esfera de libertad en cabeza de patronos y trabajadores

NEGOCIACION COLECTIVA-Alcances y límites

DERECHO A LA NEGOCIACION COLECTIVA-No es absoluto, puede ser restringido siempre y cuando responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad

NEGOCIACION COLECTIVA-Jurisprudencia constitucional respecto de la etapa de arregla directo

ETAPA DE ARREGLO DIRECTO Y PLIEGO DE CONDICIONES-Diferenciación

NEGOCIACION COLECTIVA-Término para la negociación en la etapa de arreglo directo es razonable y proporcional

El establecimiento de un término obligatorio para el desarrollo inicial de las conversaciones en la etapa de arreglo directo, constituye una medida razonable y proporcional, en cuanto se encuentra dirigida a establecer un periodo mínimo para el desarrollo de la etapa inicial de conversaciones directas sobre el pliego de peticiones presentado por los trabajadores, en aras de que se pueda buscar en un lapso de tiempo razonable un acuerdo entre las partes y, de que los demás mecanismos posibles de resolución del conflicto, bien sea la declaratoria de la huelga o la convocatoria de un tribunal de arbitramento, de carácter voluntario u obligatorio, sean mecanismos subsidiarios a los cuales se acuda una vez agotado un dicho periodo mínimo de conversaciones y negociaciones. El periodo establecido para desarrollar la primera etapa de arreglo directo se caracteriza por ser obligatorio, esto es, que no depende de la voluntad o libre acuerdo entre las partes, en tanto que el segundo término para el desarrollo de la continuación de las conversaciones en la etapa de arreglo directo constituye una prórroga de carácter voluntario que se encuentra en armonía con el derecho de negociación colectiva al constituir un periodo acordado voluntariamente por las partes para el desarrollo de las conversaciones en la etapa de arreglo directo.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Etapas

Este juicio integrado comprende entonces las siguientes etapas: (i) evaluación del fin de la medida, el cual debe ser no solamente legítimo sino importante a la luz de la Carta; (ii) análisis de si la medida es adecuada, es decir, de su aptitud para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (iii) estudio de la necesidad de la medida, es decir, análisis de si existen o no otras medidas menos gravosas para los derechos sacrificados que sean idóneas para lograr el mismo fin; y (iv) examen de la proporcionalidad en estricto sentido de

la medida, lo que exige una ponderación costo –beneficio de las ventajas que trae la medida frente al eventual sacrificio de otros valores y principios constitucionales.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Niveles de intensidad

El juicio integrado de proporcionalidad, que combina las ventajas del análisis de proporcionalidad de la tradición europea y de los tests de distinta intensidad estadounidenses, implica entonces que la Corte comienza por determinar, según la naturaleza del caso, el nivel o grado de intensidad con el cual se va a realizar el estudio de la igualdad, para luego adelantar los pasos subsiguientes con distintos niveles de severidad. Así, la fase de adecuación tendrá un análisis flexible cuando se determine la aplicación del juicio dúctil, o más exigente cuando corresponda el escrutinio estricto. Igualmente sucederá con los pasos de indispensabilidad y proporcionalidad en estricto sentido. El escrutinio judicial debe ser más intenso al menos en los siguientes casos: de un lado, cuando la ley limita el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas, puesto que la Carta indica que todas las personas tienen derecho a una igual protección de sus derechos y libertades (CP art. 13). De otro lado, cuando el Congreso utiliza como elemento de diferenciación un criterio prohibido o sospechoso, como la raza, pues la Constitución y los tratados de derechos humanos excluyen el uso de esas categorías (CP art. 13). En tercer término, cuando la Carta señala mandatos específicos de igualdad, como sucede con la equiparación entre todas las confesiones religiosas (CP art, 19), pues en esos eventos, la libertad de configuración del Legislador se ve menguada. Y, finalmente, cuando la regulación afecta a poblaciones que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta ya que éstas ameritan una especial protección del Estado (CP art. 13).

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD DE INTENSIDAD INTERMEDIA-Aplicación

derecho de negociaciOn colectiva-Relación con el derecho la libertad sindical

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Adecuación/JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Necesidad/JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Estricto sentido

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exequibilidad de la expresión “Para interponer los recursos legales contra las resoluciones de multa, el interesado deberá consignar previamente su valor a órdenes de dicho establecimiento.” contenida en el numeral 2 del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo

Referencia: expediente D-9448

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2 del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 2 de la ley 11 de 1984.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., veintitrés (23) de octubre dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Iván Palacio

Palacio -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos, Jesús Argel Montagut Sánchez, Lida Margorie Tavera Barón y Ninioska Bernal Toscano, demandaron la constitucionalidad del numeral 2 del artículo 233 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 2 de la ley 11 de 1984. A esta demanda se le asignó la radicación D-9448.

Mediante Auto del treinta (30) de abril de dos mil trece (2013), fue admitida la demanda presentada por los ciudadanos por cumplir con los requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación.

El despacho consideró pertinente poner en conocimiento de la demanda al Ministerio del Trabajo, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Colegio de Abogados Laboralistas, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (Centro Regional en Colombia), -, a la Central Unitaria de Trabajadores -CUT-, a la Confederación General de Trabajadores, a FECODE, a la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo-USO, e invitó a participar en este asunto a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Universidad Pontificia Bolivariana, a la Universidad Javeriana, a la Universidad del Sinú, a la Universidad del Rosario, a la Universidad Sergio Arboleda y a la Universidad Externado de Colombia, para que, si lo estiman conveniente, participaran en el debate jurídico.

Igualmente, el despacho dio traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo en los términos que le concede el artículo 7º. Del Decreto 2067 de 1991.

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

1.1. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada (Se resaltan las expresiones acusadas):

LOS DECRETOS 2663 Y 3743 DE 1950

POR MEDIO DE LOS CUALES SE EXPIDE EL ACTUAL

CÓDIGO SUSTANTIVO DE TRABAJO, QUE ADQUIEREN FUERZA DE LEY, MEDIANTE LA LEY 141 DE 1961.

“Artículo 433: INICIACION DE CONVERSACIONES.

1. El patrono o la representante, están en la obligación de recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de peticiones para iniciar conversaciones. Si la persona a quién se presentare el pliego considerare que no está autorizada para resolver sobre él debe hacerse autorizar o dar traslado al patrono dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del pliego, avisándolo así a los trabajadores. En todo caso, la iniciación de las conversaciones en la etapa de arreglo directo no puede diferirse por más de cinco (5) días hábiles a partir de la presentación del pliego.

2. <Numeral modificado por el artículo 21 de la Ley 11 de 1984. El nuevo texto es el siguiente:> El patrono que se niegue o eluda iniciar las conversaciones de arreglo directo dentro del término señalado será sancionado por las autoridades del trabajo con multas equivalentes al monto de cinco (5) a diez (10) veces el salario mínimo mensual más alto por cada día de mora, a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Para interponer los recursos legales contra las resoluciones de multa, el interesado deberá consignar previamente su valor a órdenes de dicho establecimiento.”

1.2. DEMANDA

Los ciudadanos Jesús Argel Montagut Sánchez, Lida Margorie Tavera Barón y Ninioska Bernal Toscano consideran que el numeral segundo del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, vulnera los artículos 13 y 19 de la Constitución Política colombiana, por las siguientes razones:

Los accionantes señalan que el numeral segundo del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, limita el derecho de defensa de los empleadores que tengan asociaciones sindicales en su empresa, situación que restringe, a juicio de los demandantes, el debido proceso de estos empleadores y vulnera, a su vez, el derecho fundamental y principio estructural de la igualdad en el Estado colombiano.

1.2.1. En cuanto a la supuesta vulneración del derecho a la defensa y del debido proceso, exponen que el numeral acusado impone una condición o restricción a los patrones o empleadores de las empresas públicas y privadas, que deseen interponer los recursos legales contra las resoluciones de multa generadas en su omisión de recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de peticiones para iniciar conversaciones. Lo anterior por cuanto, para hacer uso de los recursos legales deben consignar previamente el valor de la multa

Esta situación desconoce que por diversos motivos como la recesión económica o por tratarse de empleadores que apenas están surgiendo, no todos ellos tienen la misma capacidad económica y algunos no podrían consignar con precedencia a la interposición de los recursos de ley dichas multas. Escenario que implicaría entonces la limitación del derecho de defensa de los empleadores, restringiendo a su vez, el acceso a la administración de justicia.

1.2.1.1 Agregan que la sola notificación de una decisión no implica la garantía del debido

proceso, y por el contrario, este derecho implica que luego de conocida una decisión ya sea judicial o administrativa, se permite la interposición de los recursos correspondientes. No obstante, la disposición acusada restringe tal posibilidad al pago de la suma contenida en la multa. En su concepto ello se traduce "en una sanción a los patronos o empleadores que se nieguen o eludan a iniciar las conversaciones de arreglo directo, de las peticiones de índole laboral que presenten sus trabajadores o sindicados de su empresa, y a renglón seguido los condena sin ser escuchados ya que no tienen derecho a ejercer su defensa, mientras no cancelen la multa, limitando el derecho a la defensa a la parte económica".

Análogamente aseguran que el debido proceso es la facultad que tiene cualquier ciudadano a controvertir o impugnar las decisiones dentro del término establecido por la ley, situación que no se puede condicionar a un pago.

En este orden de ideas, la violación del derecho a la defensa y del debido proceso, se concreta en una reducción del campo en que los empleadores pueden defenderse de las multas impuestas por omitir su deber de oír y recibir a los trabajadores. Ello por cuanto la condición de exigirles primero el pago de las multas imputadas para poder oponerse a éstas, restringe desproporcionadamente el derecho de defensa, al hacerlo depender de las condiciones económicas propias del empleador.

1.2.1.1 Sostienen que el debido proceso constituye un postulado básico del Estado de Derecho que se traduce en la facultad del ciudadano de exigir tanto en la actuación judicial como administrativa, el respeto irrestricto de las normas y ritos propios de la actuación por parte del Estado en cada caso concreto. Para sustentar esta afirmación citan jurisprudencia de la Corte Constitucional en donde se ha afirmado la importancia de esta garantía constitucional.

1.2.2. En relación con la vulneración del derecho a la igualdad por parte de la expresión acusada, mencionan que ésta pone a los empleadores que les aplica, en condiciones desfavorables respecto de los demás ciudadanos. Por cuanto, las demás personas pueden interponer todos los recursos contra las decisiones judiciales y administrativas, sin ningún otra restricción que la de hacerlo a tiempo, mientras que a los empleadores se les exige además, la previa consignación de la multa. Situación, que por demás, afectaría la igualdad de armas que se debe predicar de los procesos, favoreciendo injustificadamente a una parte.

Adicionan los demandantes respecto a este punto, que se vulnera de igual manera el artículo 13 de la Constitución, en tanto que, el derecho a la igualdad se deriva del entender las cualidades comunes de todo género humano con independencia de las características accidentales como las de ser empleador. Es por esta razón que las leyes no deben tener estos criterios diferenciadores que se sustentan en condiciones accidentales que no permiten garantizar la igualdad sustancial. Entonces, esta igualdad una de las garantías más tangibles del Estado Social de Derecho, el legislador debe garantizar la "neutralidad de la ley" que como la Corte Constitucional ha señalado, es además un límite al legislador que, para este caso, se ha transgredido, ya que este trato discriminatorio, al parecer de los demandantes, no se encuentra justificado.

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. Intervención del Ministerio del Ministerio de Trabajo

La apoderada del Ministerio de Trabajo, solicitó a la Corte que declare la EXEQUIBILIDAD de las normas demandadas, por las siguientes razones:

1.3.1.1.Para empezar manifiesta que el análisis de la igualdad que se debe realizar sobre la norma acusada debe partir del punto de vista teleológico. Por lo cual, debe entenderse que lo planteado por la disposición, es una sanción para la persona que teniendo la calidad de empleador realice el supuesto de hecho de la norma, es decir, que no reciba para discutir a los representantes de los trabajadores. Esta sanción está a cargo de las autoridades administrativas del trabajo, como dicho Ministerio, y es apenas la amonestación lógica por la conducta omisiva del empleador frente a una obligación preestablecida que se deriva no sólo de la Constitución, sino también de los Tratados y Convenios Internacionales en los que Colombia es parte.

1.3.1.2.Recuerda adicionalmente este Ministerio, que en materia laboral las normas son de orden público, por ello, son completamente vinculantes para todos los ciudadanos y en especial, para quienes hagan parte de una relación laboral. No obstante, esta situación no implica desconocer que la sanción de la que trata el artículo acusado se deberá aplicar por las autoridades a través de actos administrativos, los cuales son susceptibles de las actuaciones propias de la vía gubernativa y demandables si fuera el caso, ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

1.3.1.3.Agrega que en el ejercicio de esta función sancionatoria, las autoridades siempre tendrán en cuenta ciertos parámetros de dosimetría para imponer la referida multa atendiendo a las calidades del sancionado, la conducta reprochada y la naturaleza de estos hechos.

Sostiene que la norma busca proteger bienes jurídicos muy importantes como lo es la negociación colectiva ante la conducta dilatoria del empleador frente a un término perentorio, se aseguren el derecho de asociación y las fórmulas de arreglo directo entre empleado y empleador.

1.3.1.4.Por otra parte, aduce el Ministerio del Trabajo, que se debe tener en cuenta la naturaleza procesal de la norma atacada, lo que permite al legislador contar con un poder más amplio de configuración normativa, que no sólo aplica en materia judicial, sino en procesos que como éstos tienen el carácter de administrativos. Agrega que no se presenta una limitación plena de la facultad de recurrir tal decisión pues sólo se está restringiendo tal posibilidad, pudiendo acudir a la vía judicial.

1.3.1.5.Concluye su argumentación, situando el contexto histórico de la norma, que surgió para garantizar y proteger a la clase trabajadora de la vulnerabilidad en la que se encontraba ante el patrono. Esta norma que además, fue incorporada en la legislación colombiana por estar justificada por el reprochable proceder del empleador, conforme con los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo que Colombia ha suscrito y de la cual este Estado es parte. Así pues, en razón de la celeridad que debe acompañar la resolución del pliego de peticiones para la reivindicación de los derechos de los trabajadores, esta norma debe de ser declara constitucional.

1.3.2. Intervención de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia –CUT-

La Central Unitaria de Trabajadores de Colombia -CUT- interviene en el juicio de constitucionalidad solicitándole a la Corte Constitucional que declare la EXEQUIBILIDAD de la norma, por los siguientes motivos:

1.3.2.1.Señala en su argumentación sobre la constitucionalidad del numeral segundo del artículo 433 del Código Sustantivo de Trabajo, que Colombia ha ratificado el Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva de 1949 y el Convenio 154 de 1981, relativo a la Negociación Colectiva. Ambos instrumentos fueron declarados constitucionales por esta Corporación, donde se reconoció que la negociación colectiva en ciertas circunstancias específicas adquiere el rango de derecho fundamental. En este caso, declarar entonces la inconstitucionalidad de la normativa acusada, llevaría según el interviniente, a afectar el núcleo esencial de su derecho a la libertad sindical y demás garantías por las cuales han luchado durante años estas asociaciones sindicales.

1.3.2.2.Aduce que en relación con los convenios ya mencionados, esta Corte ha reconocido explícitamente que son parte del bloque de constitucionalidad y por ende, parte integral de la Constitución Política de 1991. Señala de igual manera, abundantes pronunciamientos de la Corte Constitucional que han puesto de presente la relevancia de la etapa de la negociación directa, al igual de lo expresado por el Comité de Libertad Sindical, como órgano competente de la OIT para manifestarse sobre la materia.

1.3.2.3.Manifiesta que el numeral atacado, no vulnera el debido proceso de los empleadores, porque condicionar el ejercicio de un derecho, no genera per se su vulneración.

1.3.2.4.Afirma por su parte, que contrario a lo aducido por los demandantes, el referido artículo, garantiza los derechos de ambas partes de la relación laboral pues materializa el derecho de la igualdad, al darle un trato desigual a situaciones desiguales y constituye sólo una muestra de la trascendencia de la negociación colectiva en el ordenamiento jurídico nacional.

1.3.3. Intervención del Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de Colombia

1.3.3.1.Afirma que el legislador no tiene una facultad absoluta, ni arbitraria, en la medida de que si bien tanto la jurisprudencia nacional como la OIT han manifestado la importancia de la etapa de arreglo directo entre empleados y empleador, debe analizarse si la imposición de un requisito económico rígido para el acceso de los particulares a la administración de justicia es inconstitucional.

1.3.3.2.En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que el debido proceso administrativo tiene una serie de garantías como el derecho a impugnar las decisiones proferidas y poniendo de presente que ellas, según esta misma Corporación aplican para personas jurídicas, se deben garantizar en todos los ámbitos sancionatorios. Por lo cual, ante la imposición de cualquier sanción, como en este caso sería la multa, se hace indispensable que ella sólo se arrogue una vez se haya concedido la posibilidad al empleador de ejercer

su derecho a la defensa.

1.3.3.3.Manifiesta, que si bien el principio de igualdad es diferente en materia laboral, partiendo de la asimetría existente entre empleado y empleador, lo pertinente en este caso, es analizar la constitucionalidad de esta norma que enfrenta los derechos fundamentales de empleados y empleadores. Por ello, en su entender, a pesar de que se está buscando el fin legítimo de proteger a las organizaciones sindicales frente a su tradicional marginación, el medio utilizado limita el acceso del empleador a la justicia porque lo obliga a pagar una suma de dinero para poder entrar a controvertir la legalidad de ella, situación que a su parecer es desproporcionada y por ende, inconstitucional.

1.3.4. Intervención ciudadana de Karol Andrés Rumie Valois

La ciudadana Karol Andrés Rumie Valois, solicita a esta Corte que se declare la EXEQUIBILIDAD del numeral segundo del artículo 433 del actual Código Sustantivo del Trabajo, por estimar que las expresiones demandadas no contravienen la Constitución Política:

Afirma que la norma acusada parte de reconocer al empleador como la parte fuerte de la relación laboral, por lo que sería fácil para este sustraerse de la discusión acerca de las peticiones del empleado. Por eso, lo que hace la norma es desestimular tal actuar de los empleadores colombianos. Entonces, tal norma resultaría ser un mecanismo legal de protección a los trabajadores en razón de su disminuida capacidad para llegar a arreglos directos con el empleador. En consecuencia, no se transgrede con esta normatividad la igualdad, sino que es una medida de discriminación positiva que se encuentra justificada.

Aduce por otra parte, que no se vulnera el derecho a la defensa y que declarar la inexequibilidad de la norma, resultaría regresivo para la protección y la dignificación de los trabajadores colombianos.

1.3.5. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá

El coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá solicita a la Corte la EXEQUIBILIDAD de las normas demandadas por los siguientes motivos:

1.3.5.1.Afirma que en el asunto discutido se debe analizar el derecho a la igualdad en relación con todos los empleadores y todos los conflictos colectivos originados en la presentación de un pliego de condiciones y no, como equivocadamente lo hacen los demandantes, en relación a todos los ciudadanos y los seres humanos. Por eso, en el caso bajo estudio, no se está vulnerando el derecho a la igualdad de ningún empleador, pues la norma le impone dicha obligación a todos los empleadores que puedan estar involucrados en un conflicto colectivo y que se hayan negado a nombrar negociadores dentro del término de ley.

1.3.5.2.Señala que en el derecho colombiano existen variados procedimientos en donde es necesario para darle trámite a las pretensiones de los actores, cumplir con condiciones específicas, que no hacen que se anule el medio de defensa o haga que se viole el debido

proceso. Tal sería el caso de la obligación contenida en el artículo 239 del Código de Procedimiento Civil o la obligación de cumplir con los requisitos en una demanda de Casación.

1.3.5.3. Expresa que a pesar de que la norma reconoce la desigualdad entre el empleado y el empleador y el destino de los dineros es loable, es posible que debido al corto término para interponer recursos, que es entre 3 o 5 días, el empleador pueda enfrentarse a la dificultad de consignar a tiempo la suma de dinero por el concepto de multa, lo que impediría ejercer su derecho a la defensa. Por ello, ante esta dificultad no considera el actor que se deba declarar su inconstitucionalidad, sino que se debe decretar la exequibilidad de la referida norma, en el entendido de que el empleador puede interponer los recursos contra los actos administrativos que imponen las multas, pero la administración no está obligada a estudiar los recursos y resolverlos hasta que el empleador no acredite que consignó todos los dineros a favor de la entidad beneficiada.

2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La doctora Martha Isabel Castañeda Curvelo, Viceprocuradora General de la Nación con Funciones de Procuradora General, solicita a la Corporación declarar EXEQUIBLE la disposición acusada por los cargos formulados. Sustenta su argumentación en las siguientes razones:

2.1. Afirma el Ministerio Público que la norma acusada no vulnera la Constitución porque busca ante todo garantizar el bien jurídico de la negociación colectiva, tan propio del Estado Social de Derecho y que es el medio idóneo para que los trabajadores participen en las decisiones que los afectan. En consecuencia, esta disposición es producto de la filosofía que ha inspirado el desarrollo del derecho sindical en el mundo, que parte del reconocimiento del trabajador como la parte más débil de la relación laboral. De allí, que sea apenas lógica la preocupación del legislador por asegurar que la negociación colectiva esté regida por la celeridad.

2.2. Señala que la norma acusada, alude a un requisito de procedibilidad que en nada impide el debido proceso, sino el estudio de la resolución impugnada que se concretaría en la multa impuesta. Por lo cual, en caso de que se proceda el recurso, la devolución del dinero al empleador sería una consecuencia necesaria.

2.4. Afirma por su parte, que el legislador, en ejercicio de la facultad de configuración legislativa que le otorga el artículo 150 de la Constitución, puede establecer ciertas condiciones para la interposición de los recursos contra los actos administrativos sancionatorios de las autoridades administrativas del trabajo, en aras de hacer efectivos los derechos de los trabajadores y de proteger la negociación colectiva.

2.5. Señala que es constitucionalmente válido que el legislador expida este tipo de normas "proteccionistas" con la clase trabajadora, pues mediante ellas se busca garantizar una negociación colectiva oportuna y eficaz, que se asegura con la iniciación de las conversaciones de arreglo directo en el término estipulado por la ley. Este tipo de normatividad es pues, un mecanismo para garantizar efectivamente la igualdad entre el empleado y el empleador, siendo el primero la parte débil de la relación laboral que debe

favorecerse con este tipo de normas.

2.6. Aduce que, es evidente la eficacia de la defensa colectiva de los derechos de los trabajadores, la cual se concreta en la negociación colectiva que realizan los sindicatos y que frente a la posible contraposición de intereses con el empleador, debe el Estado Social de Derecho como el colombiano, establecer este tipo de medidas que obliguen a los empleadores a no negar el uso de este mecanismo que a su vez es un derecho.

2.7. En virtud de los anteriores argumentos, solicita a la Corte que declare exequible el numeral 2 del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la expresión "Para interponer los recursos legales contra las resoluciones de multa, el interesado deberá consignar previamente su valor a órdenes de dicho establecimiento.", contenida en el numeral 2 del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley.

### 2.2. PROBLEMA JURÍDICO

A juicio del actor la expresión "Para interponer los recursos legales contra las resoluciones de multa, el interesado deberá consignar previamente su valor a órdenes de dicho establecimiento." contenida en el numeral 2 del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, vulnera el derecho al debido proceso (Artículo 29) y el derecho a la igualdad (artículo 13), al establece que para interponer los recursos legales contra las resoluciones sancionatorias expedidas por las autoridades del trabajo, cuando el empleador se haya negado o haya eludido iniciar las conversaciones de arreglo del pliego de condiciones presentado por los trabajadores, el interesado debe consignar previamente el valor de la multa a órdenes del SENA.

La mayoría de intervinientes y el Ministerio Público solicitan la declaratoria de exequibilidad de la disposición.

En primer lugar, aducen que la expresión acusada establece una carga para aquél que teniendo la calidad de empleador realice el supuesto de hecho de la norma, es decir, que no reciba a los representantes de los trabajadores luego de presentado el pliego y es apenas la amonestación lógica por la conducta omisiva del empleador frente a una obligación preestablecida que se deriva no sólo de la Constitución, sino también de los Tratados y Convenios Internacionales en los que Colombia es parte.

En este orden de ideas, la norma busca proteger bienes jurídicos muy importantes como lo es la negociación colectiva ante la conducta dilatoria del empleador frente a un término perentorio y por tanto, se encuentra ligada al derecho de asociación y las fórmulas de arreglo directo entre empleado y empleador.

De igual manera, consideran que la expresión acusada lejos de desconocer el derecho a la igualdad lo desarrolla, por cuanto es un instrumento para proteger a la clase trabajadora de la vulnerabilidad y la subordinación en la que se encuentra en el establecimiento de las condiciones laborales.

Finalmente, todos consideran que en materia de establecimientos de procedimientos judiciales o administrativos existe un amplio margen de configuración del legislador.

Por el otro lado, el Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de Colombia solicitan la declaratoria de inexequibilidad al considerar que la disposición restringe el derecho a la defensa de los empleadores.

2.3 LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCESOS Y ACCIONES. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

La Corte Constitucional[1] ha señalado que según el artículo 150-2 de la C.P., le corresponde al Congreso de la República "[e]xpedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones". Con base en esta competencia y en general en la importancia que la ley posee como fuente del Derecho, el Legislador goza, por mandato constitucional, "de amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial"[2].

2.3.1 En este sentido, al legislador le ha sido reconocida una amplia potestad de configuración normativa en materia de la definición de los procedimientos judiciales y administrativos y de las formas propias de cada juicio[3], a partir de la cual, le corresponde "evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial"[4]. (Subraya fuera de texto)

2.3.2 En virtud de esta facultad, el legislador es autónomo para determinar la estructura de los procedimientos judiciales y administrativos, estableciendo particularidades, sin quebrantar, por ese solo hecho, los derechos derivados de la garantía al debido proceso, ya que ello hace parte del ejercicio de libertad configurativa conferida por la Constitución[5]. En desarrollo de dicha facultad, el legislador tiene las siguientes potestades[6]:

(i) fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir[7].

(ii) Definir las competencias cuando no se han establecido por la Constitución de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado[8].

(iii) La regulación de los medios de prueba, ingrediente consustancial al debido proceso y al derecho de defensa.

(iv) Definir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, los poderes y deberes del juez o de la administración y aún las exigencias de la participación de terceros intervinientes, "ya sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite procesal, proteger a las mismas partes e intervinientes o bien para prevenir situaciones que impliquen daño o perjuicio injustificado a todos o algunos de ellos"[9].

(v) Como aspecto esencial de dicho poder y especialmente relevante para el proceso, se encuentra la libertad de configuración de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. Punto sobre el cual precisó la sentencia C-1104 de 2001[10]: "Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso -reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio"[11].

2.3.3 De esta manera, el legislador es autónomo para decidir la estructura de los procedimientos judiciales y administrativos, no obstante que, en ejercicio de dicha autonomía, aquél esté obligado a respetar los principios establecidos en la Carta Política[12]. De esta manera, aunque la libertad de configuración normativa del legislador es amplia, tiene ciertos límites que se concretan en el respeto por los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos fundamentales y la observancia de las demás normas constitucionales[13].

2.3.4 Por lo anterior, la Corte ha señalado que la legitimidad de las normas procesales está dada en función de su proporcionalidad y razonabilidad "pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto".[14] Así las cosas, la violación del debido proceso ocurriría no sólo en el supuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización".[15]

2.3.5 Por otro lado, el legislador también puede establecer cargas procesales para ejercer los derechos y libertades reconocidos en la norma superior, como puede ser el caso del debido proceso y del acceso a la justicia, que implica así mismo el ejercicio de responsabilidades que se pueden consolidar en el ámbito procesal y sustancial.[16] Es válido entonces que en los diversos trámites judiciales o administrativas, la ley asigne a las partes, a terceros e incluso al juez, obligaciones jurídicas, deberes de conducta o cargas para el ejercicio de los derechos y del acceso a la administración de justicia[17], que sometidas a los límites constitucionales previamente enunciados, resultan plenamente legítimas[18].

2.4 EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

El artículo 29 de la Constitución inicia su redacción con la siguiente frase: "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas."

Esta tajante afirmación no deja duda acerca de la operancia en el derecho administrativo sancionador del conjunto de garantías que conforman la noción de debido proceso. Así, ha señalado la jurisprudencia que los principios de la presunción de inocencia, el de in dubio pro reo, los derechos de contradicción y de controversia de las pruebas, el principio de imparcialidad, el principio nulla poena sine lege, la prohibición contenida en la fórmula non bis in ídem y el principio de la cosa juzgada, entre otros, deben considerarse

como garantías constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo que se adelanta para ejercerla.[19]

La aplicación de estas garantías judiciales en el ámbito disciplinario se justifica en la medida en que, como se dijo anteriormente, éste se constituye como una manifestación del poder punitivo del Estado. En relación con los elementos que conforman las garantías del debido proceso, la jurisprudencia ha destacado los siguientes elementos:

1. "Acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de obtener pronta resolución judicial.

2. Acceso al "juez natural" como funcionario que ejerce la jurisdicción en determinado proceso, de conformidad con la ley.

4. Los procesos deben desenvolverse dentro de plazos razonables y sin dilaciones injustificadas.

5. El juez debe ser imparcial, autónomo e independiente, de tal forma que debe ejercer su labor sin intromisiones de los demás poderes públicos, con fundamento en los hechos y de conformidad con el ordenamiento jurídico."

En lo que tiene que ver con el debido proceso administrativo, la jurisprudencia específicamente ha considerado que: "El derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones como establecer prerrogativas (Sentencia T-1263 de 2001). Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados" (Sentencia T-772 de 2003). (…) De la aplicación del principio del debido proceso se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.

Por otra parte, la jurisprudencia internacional, específicamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha estudiado la cuestión de si las garantías judiciales mínimas consagradas en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8)[20], sólo son aplicables a los procesos penales, o si por el contrario, algunas de ellas pueden extenderse a los procedimientos administrativos. En relación con los procesos administrativos, dijo el Tribunal Internacional en el Caso Ivcher Bronstein contra Perú[21]:

102. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino al conjunto de

requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

103. La Corte ha establecido que, a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, las garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del mismo precepto se aplican también a esos órdenes y, por ende, en éstos el individuo tiene derecho al debido proceso en los términos reconocidos para la materia penal, en cuanto sea aplicable al procedimiento respectivo.

En suma, la Constitución y la jurisprudencia nacional e internacional han reconocido en forma unánime la vigencia plena del debido proceso en los trámites administrativos.

De otro parte, la Corte Constitucional ha estudiado la constitucionalidad de ciertas cargas impuestas a las partes dentro de un proceso judicial o administrativo, en aras de poder ejercer ciertos derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

.

2.4.1 El establecimiento de ciertas cargas procesales para el ejercicio de las garantías propias del debido proceso

La Corte Constitucional ha estudiado la tensión que surge entre las cargas que se imponen para ser oído dentro de un proceso judicial o para interponer recursos contra decisiones judiciales o administrativas y los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Por regla general, ha declarado la constitucionalidad de tales disposiciones, a menos que las mismas resulten desproporcionadas o irrazonables.

2.4.1.1 En la Sentencia C-070 de 1993[22] se realizó el examen de constitucionalidad del numeral 2° del parágrafo 2° del artículo 424 del Código de Procedimiento Civil.[23] Tal norma establecía que en los procesos de restitución de inmueble arrendado, si la demanda se fundamentaba en la falta de pago, el demandado no sería oído en el proceso sino hasta tanto demostrara que había consignado a órdenes del juzgado el valor total que, de acuerdo con la prueba allegada con la demanda, tenían los cánones adeudados, o en defecto de lo anterior, cuando presentaran los recibos de pago expedidos por el arrendador correspondientes a los tres últimos períodos, o si fuere el caso los correspondientes de las consignaciones efectuadas de acuerdo con la ley y por los mismos períodos, en favor de aquél.

La Corporación declaró la exequibilidad de la disposición y consideró que la carga de probar el pago responde a las reglas generales de distribución de la carga de la prueba. Es un imposible lógico exigir al demandante en estos casos probar una negación indefinida como es el no pago. En tal sentido, no podría aplicarse el principio general en materia probatoria que quien alega el hecho debe probarlo. Por estas razones opera la inversión de la carga de la prueba.

Agregó que la carga de la prueba del pago no es contraria a las garantías judiciales

del debido proceso contenidas en la Constitución y en tratados internacionales. Atendiendo a las razones para la inversión de la carga de la prueba y la razonabilidad de la misma, la carga al arrendatario de probar el pago no compromete el núcleo esencial del derecho al debido proceso. Sostuvo que el derecho al acceso a la administración de justicia no se vulnera pues la condición de acreditar el pago para ser oído tiene finalidades razonables y se podrá acceder a la justicia demostrando fácilmente el cumplimiento de las cargas procesales que no son irracionales.

De igual manera, no se vulnera el artículo 13 constitucional pues, aunque si se ha considerado al arrendatario como la parte débil de la relación contractual, no puede concluir esa protección a hacer nugatorio el legítimo derecho de pretender la restitución del inmueble ante el incumplimiento del pago de los cánones correspondientes.

2.4.1.2 En estos mismos términos se pronunció la Corporación en la Sentencia C-056 de 1996[24]. Allí también se analizó la constitucionalidad de la obligación del arrendatario de consignar los cánones atrasados para ser oído durante el juicio. Los actores consideraban que la norma transcrita vulneraba el derecho de contradicción como garantía del derecho al debido proceso al condicionar la calidad de parte y ser oído en juicio a la acreditación de no estar atrasado en el pago de los cánones de arrendamiento y vulneraba la prevalencia del derecho sustancial sobre las normas adjetivas.

Las consideraciones de la Sentencia C-070 de 1993 se acogieron en su totalidad pues a juicio de la Corte guardaban una relación lógica. De igual manera agregó la Corte que la oposición a una demanda en la que se discute el incumplimiento de una obligación contractual no puede tener el absurdo efecto de liberar de esas obligaciones que precisamente se discuten y a las que se pretende darles certeza mediante la sentencia resultante. Esas obligaciones que emanan del contrato están garantizadas por la Constitución conforme al artículo 58.

El exigir la prueba del cumplimiento de una obligación no atenta contra la dignidad y en esa medida no se vulnera el art. 1°. Frente al artículo 229, establecer cargas procesales no implica negar a las partes el acceso a la administración de justicia. Es precisamente con los requisitos y cargas procesales establecidas por el legislador que en principio se encauza legalmente tal acceso a la justicia.

Estos mismos razonamientos fueron invocados en la Sentencia C-122 de 2004.[25]

2.4.1.3 En la Sentencia C-318 de 1998[26], la Corporación analizó la constitucionalidad del artículo 867 (parcial) del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario). La norma se refería a la necesidad de constituir como caución una garantía bancaria o póliza de seguros cuando se discutía el monto del impuesto liquidado por la administración en la vía contencioso administrativa.

Los cargos se sustentaban en que el establecimiento de requisitos establecidos en normas no constitucionales que impidan el acceso a la administración de justicia son violatorios del derecho al debido proceso del art. 29 C.N. En ese mismo sentido, el artículo resulta violado al exigirse una póliza o garantía que tiene el mismo efecto práctico de exigir el pago con lo cual se viola el derecho de defensa. Así mismo señalaron que se vulneraba el artículo 229

que consagra el derecho a la administración de justicia al exigir garantías cuyo costo no necesariamente las personas están en capacidad de asumirlas.

A juicio de la Corte la norma demandada tenía como fines el cumplimiento del deber ciudadano de no abusar del derecho de acción acudiendo de manera injustificada a la administración de justicia afectando la eficacia y eficiencia de la administración de justicia y que con el derecho de acción se permita la evasión de obligaciones tributarias. Por tanto, estas finalidades son legítimas y de importancia constitucional. Con la medida establecida en la norma demandada disminuye las posibles demandas temerarias. Solo quien en realidad considere que el acto de liquidación es ilegal o inconstitucional ejercerá razonablemente el derecho de acción. Y además es útil parcialmente en la medida en que se garantiza el pago de un monto importante que se discute en la jurisdicción contenciosa administrativa.

No obstante, consideró la Corporación que el establecimiento de una cuantía fija podría no ser razonable, y por tanto, el juez contencioso debería regirse por lo preceptuado en el artículo 140 del CCA, y fijar la cuantía y tipo de garantía que debe constituir el demandante para respaldar su pretensión, demostrar la seriedad de su demanda y, en caso de un fallo adverso a sus intereses, garantizar en parte el pago de su obligación tributaria. Esto mismo fue decidido en la Sentencia C-319 de 2002[27].

2.4.1.4En la Sentencia C-095 de 2001[28] se estudió la constitucionalidad del artículo 687, numeral 8° del Código de Procedimiento Civil modificado por el artículo 1°, numeral 344 del Decreto 2282 de 1989. En su parte demandada la norma disponía que, para el inicio del incidente en el que un tercero solicita el levantamiento de embargo y secuestro probando la posesión material, debería prestarse caución para garantizar el pago de las costas y multas que llegaren a causarse.

La Corte encontró que la norma demandada tenía respaldo constitucional en la facultad de configuración legislativa y buscaba la efectividad del derecho a acceder a la administración de justicia (artículo 229). En este orden de ideas, la imposición de requisitos o cargas procesales, si son prudentes, razonables, proporcionadas y adecuadas a los propósitos que buscan, no violan la Constitución sino que la desarrollan.

2.4.1.5 En la Sentencia C-379 de 2004[29] se analizó la exequibilidad del artículo 37ª de la Ley 712 de 2001 que reforma el Código Procesal del Trabajo. La norma establecía la posibilidad de que se impusiera caución al demandado cuando se considerara que éste se encontraba en dificultades para el cumplimiento oportuno de sus obligaciones o que realizara actos tendientes a insolventarse o a impedir la efectividad de la sentencia. Así mismo, que el demandado no será oído hasta que cumpliera esa orden.

La Corporación consideró que las medidas cautelares como las cauciones tienen sustento constitucional al desarrollar el principio de eficacia de la administración de justicia, son elemento integrante del derecho de acceso a la administración de justicia y contribuyen a la igualdad procesal. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la imposición de una medida cautelar puede comprometer otros derechos como el debido proceso. Por esta razón, la imposición de medidas cautelares debe obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

La caución tiene su razón de ser en evitar el desconocimiento de la sentencia que puede verse comprometida por actos para insolventarse del demandado. Esta medida no desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia pues se impone luego de efectuar una valoración que resulte en evidenciarse que el resultado del proceso será desconocido.

2.4.1.5 Finalmente, en la Sentencia C-886 de 2004[30], la Corporación se ocupó del estudió de los artículos 37, 38 y 39 de la Ley 820 de 2003 referentes a la restitución del inmueble arrendado, pero resulta de especial interés lo dispuesto en el artículo 37. Este establece que "Cualquiera que fuere la causal invocada, el demandado deberá presentar la prueba de que se encuentra al día en el pago de los servicios cosas o usos conexos y adicionales, siempre que, en virtud del contrato haya asumido la obligación de pagarlos". En este caso, para poder ser oído, deberá presentar los documentos correspondientes que acrediten su pago, dentro del término de treinta (30) días calendario contado a partir de la fecha en que éste debía efectuarse oportunamente.

Los cargos contra la norma transcrita se refieren a que impedir el derecho de contradicción por motivos eminentemente económicos vulnera el artículo 29 de la Constitución.

Para la Corte, el requisito exigido en la norma demandada tenía unas finalidades constitucionalmente legítimas que la sintetiza en los objetivos que buscaba el legislador en la reforma de los procesos de restitución de tenencia por arrendamiento por su lentitud, el hecho de que los arrendatarios se abstenían de pagar cánones causados durante el proceso, y la necesidad de formar una cultura de pago de las obligaciones por parte de los ciudadanos. Estas finalidades encuentran sustento en los principios de eficiencia de la administración de justicia, el artículo 2° constitucional que busca la vigencia de un orden justo y el respeto a los derechos a la vivienda digna (art. 51) y a la propiedad (artículo 58).

Sobre la legitimidad del medio empleado para alcanzar esos fines, la Corte acogió los fundamentos expuestos en las Sentencias C-070 de 1993 y C-056 de 1996 (resumidos anteriormente) para exponer que, en principio la exigencia de acreditar el pago para ser oído en juicio, no vulnera el debido proceso siempre que sean medios adecuados para los fines establecidos con esa medida.

La Corte estableció que es razonable y proporcionado que se exija la presentación de prueba de estar al día en el pago de los servicios para ser oído en el proceso, si ese proceso se promovió de acuerdo a la causal referida a la falta de cancelación de los servicios públicos o de las expensas comunes pues de otra manera no habría proporción ni adecuación entre exigir esa acreditación y cualquier otra causal de restitución.

2.4.1.6 El anterior recuento jurisprudencial permite observar que la Corte ha declarado la constitucionalidad de ciertas cargas procesales para ejercer derechos, tales como ser oído en juicio o presentar ciertos recursos. El fundamento de tales decisiones ha sido la finalidad buscada por el legislador, señalando que la realización de valores constitucionales de importancia, justifican el establecimiento de las referidas cargas.

No obstante, la jurisprudencia también ha señalado que dicha posibilidad debe aplicarse por

los jueces ordinarios, o en su caso, por la administración, bajo parámetros de razonabilidad y haciendo efectivos los derechos fundamentales y los principios consagrados en la Constitución Política.

Así, por ejemplo, a pesar que la Corte ha declarado la constitucionalidad de las disposiciones que exigen a los demandados dentro de los procesos de restitución de inmueble originados en la falta de pago que, para poder ser oídos dentro del proceso, demuestren haber pagado los cánones acordados, tanto antes de la demanda como en el transcurso de la misma, esta Corporación ha considerado que bajo determinadas y excepcionales circunstancias es procedente su inaplicación en aras de proteger los derechos fundamentales.

En la sentencia T-838 de 2004[31] la Corte conoció de una tutela instaurada por una madre cabeza de familia que habitaba un inmueble de propiedad del padre de su niña menor de edad y que había sido demandada por encontrarse en mora de pagar los cánones surgidos de la supuesta existencia de un contrato de arrendamiento. Los jueces ordinarios le habían ordenado entregar el inmueble, sin haber sido oída dentro del proceso, por cuanto no había demostrado estar al día en el pago de los cánones. Al proceso se había anexado un contrato de arrendamiento escrito. La actora manifestaba que ella no era arrendataria del inmueble y que, dentro de un proceso penal por inasistencia alimentaria que ella había iniciado contra el padre de la niña, se había oficializado el acuerdo de que ellas permanecieran en el inmueble sin pagar arriendo, como forma de pago de la cuota alimentaria que él debía cancelarle a su hija. Esto fue corroborado por la Sala de Revisión, y por tanto, con el fin de proteger los derechos de los niños, se ordenó que la tutelante fuese oída en juicio.

Posteriormente, en la sentencia T-162 de 2005[32] la Corte decidió sobre un caso en el que el demandado dentro del proceso de restitución alegaba que el inmueble había sido de su padre y que él habitaba allí, con la anuencia de sus hermanos, mientras se decidía el proceso de sucesión. Señalaba además, el tutelante que nunca había suscrito ningún contrato de arrendamiento con él y que las declaraciones de testigos que se habían anexado al proceso como prueba del contrato verbal de arriendo eran falsas. Agregaba que por ese hecho había formulado una denuncia penal ante la Fiscalía. Finalmente, anotaba que no contaba con el dinero para consignar los cánones que supuestamente adeudaba. La Sala de Revisión concedió la tutela y ordenó al juzgado correspondiente suspender el proceso hasta que se hubiera fallado el proceso penal iniciado por el actor de la demanda de tutela. Lo anterior teniendo en cuenta las graves dudas que surgían sobre la existencia misma del contrato.

En La sentencia T-494 de 2005[33] la demandada había convivido con el demandante durante 17 años, pero se habían separado en el 2001. Ella había obtenido la custodia provisional sobre los niños, con los cuales habitaba en el inmueble que se pretendía su restitución. También había firmado un contrato de arrendamiento sobre la vivienda, la cual figuraba a nombre de su ex compañero. En el momento de la demanda ella adelantaba un proceso de reconocimiento de la sociedad patrimonial.

La demandada no se opuso a la demanda, pero sí lo hizo el Defensor de Familia. Sin embargo, el Juzgado consideró que no podía ser oído dentro del proceso, porque la

demandada no había aportado pruebas de estar al día en el pago de los arriendos. Por eso, ordenó la desocupación y entrega del bien, mandato que se hizo efectivo a través de una Inspección de Policía. El amparo fue interpuesto por el Defensor de Familia. Aquí también se demostró que el bien había sido entregado como parte de la cuota alimentaria y ordenó que fuese oída en el proceso de restitución.

En iguales términos, la sentencia T-035 de 2006[34], la Corte tuteló los derechos fundamentales de una sociedad que había sido demandada a fin de obtener la restitución del inmueble que ocupaba como supuesto arrendador, porque dentro del respectivo proceso había dudas al respecto, razón por la cual, en esta ocasión el Tribunal Constitucional concedió el amparo por razones de justicia y equidad al encontrar que existían graves dudas respecto del contrato de arriendo entre el demandante y el demandado.

En la Sentencia T-326 de 2006[35], la Corporación estudió si era viable la inaplicación de las normas que disponen la necesidad de consignar el valor de los cánones adeudados, para ser oído en los procesos de restitución de inmueble arrendado. En dicha oportunidad, se resolvió un caso en el que la demandada dentro del proceso de restitución tachó de falso el contrato de arrendamiento y señaló que con anterioridad había instaurado una denuncia ante la Fiscalía. La Corte Constitucional consideró que no resultaba razonable exigir a la demandada el pago de los cánones exigidos en la demanda para poder ser escuchada, por cuanto “el material probatorio obrante en el proceso de tutela, arroja una duda respecto de la existencia real de un contrato de arrendamiento entre el demandante y el demandado, es decir, que está en entredicho la presencia del supuesto de hecho que regula la norma que se pretende aplicar.”

En la sentencia T-601 de 2006[36] se determinó que existía una discusión sobre la vigencia de un contrato de arrendamiento. En efecto, la arrendataria lo había puesto a disposición, mientras que el arrendador consideraba que había sido prorrogado. Por esta razón, se consideró que al no existir claridad sobre la existencia de la obligación, y por tanto, el juez civil debe analizar la situación fáctica que le haya sido planteada para ver si la misma se ubica en los extremos a partir de las cuales la carga impuesta al demandado resulta ajustada a la Constitución y que implican la existencia de un contrato de arrendamiento, que ha sido incumplido por el arrendatario en condiciones cuya prolongación en el tiempo resulta lesiva de los derechos e intereses de las partes, en particular del arrendador que ha obrado de buena fe, y de la correcta administración de justicia.”

En la sentencia T-613 de 2006[37] la Corte decidió inaplicar el numeral 2° del parágrafo 2 del art. 424 del Código Procesal Civil. En ese caso, la Corte también amparó los derechos de una menor de edad. En dicha oportunidad, la demandada dentro del proceso de restitución había sido compañera permanente del arrendador y vivía en el inmueble con la hija común.

En la Sentencia T-067 de 2010[38], estudió la acción de amparo contra la decisión de la demanda de restitución de inmueble arrendado adelantado por un juzgado que se fundamentó en testimonios falsos presentados por la parte demandante, sobre la celebración de un contrato verbal de arrendamiento.

Allí se consideró que procedía aplicar la norma que exige al arrendatario demandado

cancelar la totalidad de los cánones en mora que se le endilgan, como requisito para ser oído en el proceso, por existir dudas con relación a la existencia del contrato de arrendamiento. En igual sentido se pronunció la Sentencia T-118 de 2012[39], en la que también se consideró que existían dudas sobre la veracidad del contrato de arrendamiento.

Se concluye entonces que la aplicación de normas que imponen cargas procesales para el uso de los recursos señalados por la ley, debe basarse en criterios de justicia, equidad y proporcionalidad, y por tanto, el operador jurídico está obligado a aplicarlos de conformidad con las circunstancias del caso, y siempre garantizando la prevalencia de los derechos de las partes.

2.5 LA ESPECIAL PROTECCIÓN A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ORDANAMIENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 55 de la Constitución Política señala que el Estado debe garantizar el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. De igual manera, dispone que es su deber promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

De igual manera, cuando el derecho a la negociación colectiva es ejercido en el seno de una asociación sindical, la Corte ha reconocido que existe una relación entre ésta y las garantías sindicales. No obstante, cada uno de estos derechos tiene un objeto específico de protección.

En este orden de ideas, el derecho a la asociación sindical consagrado en el artículo 39 Superior persigue asegurar la libertad de constituir organizaciones de trabajadores o de patronos, mientras que el derecho a la negociación colectiva, establecido en el artículo 55 implica la garantía constitucional de la existencia de un mecanismo de regulación de las relaciones laborales. En esa medida, los derechos en cuestión son claramente distinguibles, tanto por su contenido como por su naturaleza.

2.5.1 En cuanto al concepto del derecho a la negociación colectiva, esta Corporación ha recurrido al artículo 2º del Convenio 154 de la OIT para precisar su alcance y ha sostenido que es un concepto genérico que abarca “todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de : fijar las condiciones de trabajo y empleo, o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez”[40].

De igual manera, ha señalado que aquella garantía tiene una connotación amplia, “que no se reduce a los pliegos de peticiones y a las convenciones colectivas, pues abarca todas las formas de negociación entre trabajadores y patronos entabladas con el propósito de regular las condiciones de trabajo, cuyos objetivos se centran en la concertación voluntaria(…), la necesidad del diálogo que afiance el clima de tranquilidad social, la defensa de los intereses comunes entre las partes del conflicto económico laboral, la garantía de que los

representantes de las partes sean oídos y atendidos y, el afianzamiento de la justicia social en las relaciones entre trabajadores y empleadores”[41].

2.5.2 Así también en nuestra legislación, el concepto de negociación colectiva hace referencia al surgimiento de un conflicto colectivo de trabajo y la correspondiente iniciación de conversaciones, el agotamiento de la etapa de arreglo directo –arts. 432 a 436 CST-, pasando por la eventual declaratoria y desarrollo de la huelga –arts. 444 a 449 CST-, el procedimiento de arbitramento –art. 452 a 461 del CST-, hasta el arribo a un acuerdo y la suscripción de una convención o pacto colectivo –Título III CST.

Por su parte la etapa de arreglo directo –arts.432 a 436 CST- es aquella que se desarrolla cuando presentado un conflicto colectivo de trabajo que pueda dar por resultado la suspensión del trabajo, o que deba ser solucionado mediante arbitramento obligatorio, los trabajadores presentan al empleador el pliego de peticiones que formulan, hasta que se logre un acuerdo, o hasta la declaratoria y el desarrollo de la huelga o el sometimiento de las diferencias a un tribunal de arbitramento.

“Artículo 1

“1. El presente Convenio se aplica a todas las ramas de actividad económica.”

“Artículo 2

“A los efectos del presente Convenio, la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

a) fijar las condiciones de trabajo o empleo, o

b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o

c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.”

“Artículo 5

“1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

“2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que:

a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;

b) la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;

c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las

organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;

d) la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;

e) los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva."

En la Sentencia C-161 de 2000[43], señaló que el Convenio 154 de la OIT desarrolla los postulados constitucionales, en especial, el artículo 55 de la Carta, sobre la negociación colectiva, como un mecanismo que permite la concertación de las bases fundamentales del trabajo. Por consiguiente, la negociación colectiva libre y voluntaria "se presenta en el ámbito constitucional como el derecho regulador de una esfera de libertad en cabeza de patronos y los trabajadores"[44], que goza de amplio sustento y garantía constitucional.[45]

Para la Corte, la promoción de la negociación colectiva tiene un sustento constitucional en el Preámbulo y el artículo 2 de la Constitución que consagra el deber del Estado de promover y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, mandato que tiene que ver directamente con las funciones que cumple la negociación colectiva y que tienen que ver con la participación activa y decidida de los sujetos de la relación laboral, en la búsqueda de soluciones a los conflictos económicos que surgen de ella. Por ello, para la Corte "el Estado no sólo debe garantizar el libre ejercicio de este derecho sino que debe "promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo (C.P. inciso 2 del art. 55)"[46].

Señaló igualmente la Corporación que la garantía a la negociación colectiva materializa otros valores constitucionales. Específicamente, "la concertación voluntaria y libre de condiciones de trabajo, la necesidad del diálogo que afiance el clima de tranquilidad social, la defensa de los intereses comunes entre las partes del conflicto económico laboral, la garantía de que los representantes de las partes sean oídos y atendidos y, el afianzamiento de la justicia social en las relaciones entre trabajadores y empleadores". [47]

2.5.4 La Corporación se ha pronunciado en otras oportunidades sobre los alcances y los límites de la garantía a la negociación colectiva. Así, en la Sentencia C -551 de 2003[48], en la que se determinó la constitucionalidad de la ley 796 de 2005 que convocaba a un referendo sobre múltiples temas, se definió de manera tangencial el derecho a la negociación colectiva como aquél que "… comprende la posibilidad de los trabajadores para negociar con sus patronos el salario y aquellos elementos que afectan sus condiciones laborales. "

Por otra parte, en la sentencia C-457 de 2004[49], en la que se decidió sobre la demanda contra la ley 789 de 2002 que buscaba crear medidas para apoyar el empleo, se determinó que el derecho a la negociación colectiva no es absoluto y que éste puede ser restringido siempre y cuando responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Sobre el particular señaló:

"la Corte tampoco considera que vulnere el derecho de negociación colectiva el mandato

según el cual, frente a los contratos de aprendizaje, “en ningún caso el apoyo de sostenimiento mensual podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.” Y la razón es la siguiente. Como esta Corte lo ha señalado, el derecho a la negociación colectiva no es absoluto, por lo cual puede ser limitado, siempre y cuando esas restricciones sean proporcionadas. Ahora bien, el contrato de aprendizaje hace parte de una política general de fomento a la capacitación de la fuerza de trabajo, especialmente aquella integrada por jóvenes, así como de vinculación de esas personas al mundo del trabajo. Esas políticas prácticamente conforman un sistema de capacitación de fuerza de trabajo, con una muy importante participación de entidades como el SENA”

En la sentencia C-1188 de 2005[50], por su parte, al estudiar los cargos frente a la demanda del artículo 238 del Decreto 2737 de 1989 el actor consideró violatorio de la Constitución por impedir que el menor trabajador no puede sindicalizarse y con ello, a su juicio vulnerar las garantías fundamentales de esta población trabajadora, esta Corte se refirió a la importancia de una legislación fuerte que proteja derechos como el de la negociación colectiva en desarrollo de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Se adujó que para “…poner en práctica el principio de la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva requiere, entre otros presupuestos, según lo ha declarado la OIT, una base jurídica que garantice que estos derechos sean aplicados; un marco institucional propicio (que puede ser tripartito) entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, o combinaciones de ambas; la no discriminación contra las personas que deseen ejercer su derecho de hacer oír su voz; y que las organizaciones de empleadores y de trabajadores se acepten mutuamente como interlocutores para resolver conjuntamente los problemas y enfrentar los retos que se les plantean.” (Subrayado fuera del texto)

Con posterioridad, esta Corte, en la sentencia C- 472 de 2006[51], a pesar de no haberse pronunciado de fondo, sí se refirió al derecho de negociación colectiva laboral como uno de los ejes esenciales de la Constitución Política de 1991 en los siguientes términos:

“La negociación colectiva en materia laboral es un medio apropiado e insustituible para concretar y desarrollar la protección especial que la Constitución colombiana otorga al trabajo, de tal modo que dicha protección no se limite al mínimo de principios, derechos y garantías previstos en aquella y en las leyes que la desarrollan. Por consiguiente, la exclusión o la restricción de la negociación colectiva laboral en el ordenamiento jurídico representan necesariamente la exclusión o la restricción de dicha protección, que a su vez es uno de los elementos definitorios de la esencia de la Constitución colombiana”

Por otro lado, en la sentencia C-466 de 2008[52], en la que esta Corte decidió sobre una acción pública de inconstitucionalidad presentada por varios ciudadanos en contra del numeral 1º del artículo 391, los artículos 398 y 434, y contra el numeral 4º del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo por estimar que estas disposiciones restringían la libertad sindical, al establecer un término a la etapa de negociación colectiva, la determinación de un término máximo de la huelga y el procedimiento de expulsión de asociados de un sindicato. Frente a lo cual, esta Corporación declaró la exequibilidad condicionada de algunas de las normas acusadas y estimó respecto de este derecho que:

“Sobre el concepto de “negociación colectiva”, contenido en el artículo 2º del Convenio 154 de la OIT, la Corte ha señalado que esta expresión “negociación colectiva”, resulta ajustada a la Constitución, pues se enmarca en los siguientes objetivos : (i) busca lograr una concertación voluntaria y libre de las condiciones de trabajo; (ii) para ello, se hace necesario un diálogo que afiance el clima de tranquilidad social; (iii) el propósito de la negociación es la defensa de los intereses comunes entre las partes del conflicto económico laboral; y (iv) debe haber garantías para que los representantes de las partes sean oídos. Todos estos objetivos conducen al afianzamiento de la justicia social en las relaciones entre trabajadores y empleadores”.

En este mismo sentido, se dijo en la misma que “…esta Corte ha resaltado la importancia que reviste la negociación colectiva para el logro de la paz y la estabilidad laboral dentro de un Estado social y democrático de derecho”. [53]

Por último, cabe la pena resaltar la sentencia C-349 de 2009[54], mediante la cual la Corte Constitucional determinó la inexequibilidad del el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008, que modificó el numeral 4° del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, en la que se determinaba que el Presidente de la República bajo ciertas circunstancias era competente para ordenar que una huelga fuera levantada cuando se advirtiera que ella podría afectar la seguridad y el orden público. En esta sentencia se consideró entonces frente a este derecho que:

“… El concepto de negociación colectiva consagrada en el Convenio 154 de la OIT – incorporado a la legislación colombiana por la Ley 524 de 1999- y en el artículo 55 de la Constitución, corresponde a un concepto más amplio que el de los pliegos de peticiones y convención colectiva, y la etapa de arreglo directo constituye la primera oportunidad que tienen tanto los trabajadores como los empleadores para llegar a un acuerdo a partir del pliego de peticiones formulado, antes de tomarse la decisión de declarar la huelga o de someter las diferencias a un tribunal de arbitramento, o de convocar un tribunal de arbitramento obligatorio en aquellos casos de servicios públicos esenciales.”

En ese orden de ideas, se dispuso también en esta providencia que si bien el derecho de negociación colectiva se puede limitar en ciertos contextos tal limitación no puede ser absoluta porque se transgrediría una prerrogativa fundamental en el Estado Social de Derecho. Entonces conforme al artículo 55 de la Constitución que regula este derecho, se puede decir que "… la Corte ha precisado que dicha expresión no significa que cualquier limitación de carácter legal sea constitucionalmente válida y aceptable, ya que se requiere que dicha limitación no afecte el núcleo esencial del derecho de negociación y adicionalmente tiene que ser razonable y proporcional."

2.5.5 Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la protección de la etapa de arreglo directo en la negociación colectiva también ha sido desarrollada jurisprudencialmente por esta Corte. Así pues, en la sentencia T-648 de 1999[55], se le dio tal relevancia a esta etapa de la negociación colectiva, y la Corte Constitucional no sólo ordenó el reintegro de las accionantes que habían sido desvinculadas sino que ordenó también al representante legal de dicha empresa que en las 48 horas siguientes después de haberse notificado dicha providencia, éste tendría que recibir "…a las directivas del citado sindicato, para iniciar formalmente el período de arreglo directo del conflicto colectivo que creó con su actuación contraria a derecho (dicha empresa)"

En esta sentencia de igual forma se determinó que:

"En el Estado social de derecho colombiano, la República es participativa (C.P. art. 1), y para lograrlo, el Constituyente estableció, por un lado, como fin esencial del Estado: "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica…" (C.P. art.2); por el otro lado, y con especial referencia a una porción significativa de esa vida económica, la relativa al trabajo: a) los principios mínimos de "irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales", que para el caso son las consagradas en el Régimen Laboral Colectivo vigente; y "facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles…" (C.P. art. 53); y b) resultando reiterativo, el Constituyente garantizó "el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo" (C.P. art. 55)"

Por otra parte, esta Corte en la sentencia C- 466 de 2008[56] ya citada, se refirió a la etapa de arreglo directo, al indicar la importancia de esta fase a la luz de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo en los siguientes términos: "…la etapa de arreglo directo constituye la primera oportunidad que tienen tanto los trabajadores como los empleadores para llegar a un acuerdo a partir del pliego de peticiones formulado, antes de tomarse la decisión de declarar la huelga o de someter las diferencias a un tribunal de arbitramento, o de convocar un tribunal de arbitramento obligatorio en aquellos casos de servicios públicos esenciales".

En ese mismo sentido esta Corte entendió a esta etapa como:

"…aquella que se desarrolla cuando presentado un conflicto colectivo de trabajo que pueda dar por resultado la suspensión del trabajo, o que deba ser solucionado mediante arbitramento obligatorio, los trabajadores presentan al empleador el pliego de peticiones

que formulan, hasta que se logre un acuerdo, o hasta la declaratoria y el desarrollo de la huelga o el sometimiento de las diferencias a un tribunal de arbitramento.

La legislación colombiana prevé en el artículo 434 del CST, hoy demandado, el término máximo que pueden durar las conversaciones de negociación de los pliegos de peticiones durante la etapa de arreglo directo, el cual durará veinte (20) días calendario, prorrogables de común acuerdo entre las partes, hasta por veinte (20) días calendario adicionales.

En esa misma vía, esta Corte fue clara en diferenciar la etapa de arreglo directo con el pliego de peticiones, al entender al segundo como "…un mecanismo válido para plantear el conflicto colectivo por parte de los trabajadores a los empleadores, desde la etapa de arreglo directo, constituyendo un primer proyecto de convención colectiva de trabajo"

Se concluyó por otra parte en esta providencia, que los términos legales para el desarrollo de esta etapa son constitucionales, por cuanto:

"El establecimiento de un término obligatorio para el desarrollo inicial de las conversaciones en la etapa de arreglo directo, constituye una medida razonable y proporcional, en cuanto se encuentra dirigida a establecer un periodo mínimo para el desarrollo de la etapa inicial de conversaciones directas sobre el pliego de peticiones presentado por los trabajadores, en aras de que se pueda buscar en un lapso de tiempo razonable un acuerdo entre las partes y, de que los demás mecanismos posibles de resolución del conflicto, bien sea la declaratoria de la huelga o la convocatoria de un tribunal de arbitramento, de carácter voluntario u obligatorio, sean mecanismos subsidiarios a los cuales se acuda una vez agotado un dicho periodo mínimo de conversaciones y negociaciones. El periodo establecido para desarrollar la primera etapa de arreglo directo se caracteriza por ser obligatorio, esto es, que no depende de la voluntad o libre acuerdo entre las partes, en tanto que el segundo término para el desarrollo de la continuación de las conversaciones en la etapa de arreglo directo constituye una prórroga de carácter voluntario que se encuentra en armonía con el derecho de negociación colectiva al constituir un periodo acordado voluntariamente por las partes para el desarrollo de las conversaciones en la etapa de arreglo directo."

Por último, vale la pena tener de presente, la sentencia C-696 de 2008[57], que al conocer sobre la constitucionalidad del artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo referido al hecho de que a los diez días siguientes de la etapa de arreglo directo se deberá decir sobre la opción de irse a huelga, y que fue declarado exequible por esta Corporación se dijo que a pesar de la importancia de esta etapa, ésta no puede ser indefinida:

"Tampoco aprecia la Corte que se trate de una decisión arbitraria del legislador, como se afirma en la demanda, puesto que la misma tiene objeto de garantizar el adecuado ejercicio del derecho y evitar la persistencia en el tiempo de una situación de indeterminación una vez que se ha agotado sin éxito la etapa de arreglo directo, situación que resultaría contraria al interés de los mismos trabajadores y a elementales consideraciones de seguridad jurídica, que son, precisamente, las que han llevado al legislador a definir las condiciones y las etapas que deben cumplirse para que sea lícito acudir a la huelga."

Se concluye entonces que el derecho a la negociación colectiva tiene un importante valor y

protección en nuestro ordenamiento constitucional y en los Tratados suscritos por Colombia, y por tanto, el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que eviten la obstaculización en su goce efectivo.

3. CASO CONCRETO

Corresponde a esta Sala estudiar si el numeral segundo del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo vulnera los derechos a la igualdad y al debido proceso, concretamente del derecho de defensa, consagrados en los artículos 13 y 29 Superiores, al disponer que para interponer los recursos legales contra las resoluciones sancionatorias expedidas por las autoridades del trabajo, cuando el patrono se haya negado o haya eludido iniciar las conversaciones de arreglo directo, el interesado debe consignar previamente el valor de la multa a órdenes del SENA.

3.1 Para resolver el problema jurídico puesto a consideración, debe en primer lugar recordarse que la jurisprudencia constitucional ha afirmado que en razón de la cláusula general de competencia a que se refieren los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución, al legislador corresponde regular los procedimientos judiciales y administrativos, especialmente todo lo relacionado con la competencia de los funcionarios, los recursos, los términos, el régimen probatorio, entre otros.

Es por ello que los límites de esta libre configuración normativa están representados por los valores y derechos consagrados en nuestro Estatuto Superior tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo y especialmente en la primacía de derechos fundamentales de la persona, entre los que se encuentran el debido proceso y el derecho a la defensa (artículo 29).

Por otra parte, la Corte ha establecido en forma expresa que la legitimidad de las normas procesales y el desarrollo del derecho al debido proceso están dadas por su razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas. Por ende, la violación del debido proceso también se produce cuando el legislador establece cargas excesivas o desproporcionadas frente al resultado que se pretende obtener.

3.2 En el presente caso, para determinar si la medida censurada se encuentra dentro del ámbito de la libre configuración del legislador o si, por el contrario, desconoce los principios de razonabilidad y proporcionalidad y, por tanto, conlleva un sacrificio injustificado de derechos como la igualdad y el debido proceso, esta Sala acudirá al juicio integrado de proporcionalidad.

Como fue indicado en la Sentencia C-093 de 2001[58], la doctrina y la jurisprudencia constitucional comparadas, así como la propia práctica de esta Corporación, han evidenciado que existen dos grandes enfoques para el examen de la razonabilidad de las medidas que limitan derechos fundamentales u otros principios constitucionales: uno de origen europeo, que se desprende del juicio de proporcionalidad, y otro de origen estadounidense, que diferencia distintos niveles de intensidad dependiendo de la materia sometida a control.[59] Toda vez que estos enfoques presentan ventajas diferentes, esta Corporación ha tratado de integrarlos mediante la fijación de un juicio que, de una parte, comprenda todas las etapas del juicio de proporcionalidad, y de otra, adelante distintos

niveles de examen de conformidad con el asunto sobre el que verse la discusión.

Este juicio integrado comprende entonces las siguientes etapas:[60] (i) evaluación del fin de la medida, el cual debe ser no solamente legítimo sino importante a la luz de la Carta; (ii) análisis de si la medida es adecuada, es decir, de su aptitud para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (iii) estudio de la necesidad de la medida, es decir, análisis de si existen o no otras medidas menos gravosas para los derechos sacrificados que sean idóneas para lograr el mismo fin; y (iv) examen de la proporcionalidad en estricto sentido de la medida, lo que exige una ponderación costo –beneficio de las ventajas que trae las medida frente al eventual sacrificio de otros valores y principios constitucionales. Sin embargo, previo a este estudio, el operador jurídico debe establecer cuál es el grado de intensidad con el que adelantará su análisis, es decir, si aplicará un juicio estricto, moderado o débil, dependiendo de la naturaleza misma de la medida.[61]. Sobre las particularidades de cada uno de estos niveles de escrutinio, la Sentencia C-093 de 2001[62] expone:

"8- El juicio integrado de proporcionalidad, que combina las ventajas del análisis de proporcionalidad de la tradición europea y de los tests de distinta intensidad estadounidenses, implica entonces que la Corte comienza por determinar, según la naturaleza del caso, el nivel o grado de intensidad con el cual se va a realizar el estudio de la igualdad, para luego adelantar los pasos subsiguientes con distintos niveles de severidad. Así, la fase de 'adecuación' tendrá un análisis flexible cuando se determine la aplicación del juicio dúctil, o más exigente cuando corresponda el escrutinio estricto. Igualmente sucederá con los pasos de "indispensabilidad" y 'proporcionalidad en estricto sentido'".

Más adelante, en esta misma providencia, la Corte analiza los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de escrutinio aplicable a cada caso y sugiere los siguientes:

"(…) el escrutinio judicial debe ser más intenso al menos en los siguientes casos: de un lado, cuando la ley limita el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas, puesto que la Carta indica que todas las personas tienen derecho a una igual protección de sus derechos y libertades (CP art. 13). De otro lado, cuando el Congreso utiliza como elemento de diferenciación un criterio prohibido o sospechoso, como la raza, pues la Constitución y los tratados de derechos humanos excluyen el uso de esas categorías (CP art. 13). En tercer término, cuando la Carta señala mandatos específicos de igualdad, como sucede con la equiparación entre todas las confesiones religiosas (CP art, 19), pues en esos eventos, la libertad de configuración del Legislador se ve menguada. Y, finalmente, cuando la regulación afecta a poblaciones que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta ya que éstas ameritan una especial protección del Estado (CP art. 13)."

En ese orden, considera la Sala que la intensidad del juicio con que debe ser estudiado el numeral 2 del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo es intermedio, por las siguientes razones: (i) el Constituyente reconoció al legislador un amplio margen de libertad de configuración en materia de establecimiento de procedimientos (num 2, art 150 CP); (ii) esta amplia competencia también ha sido reconocida por la jurisprudencia

constitucional, sin embargo, (iii) pese a que las dos consideraciones anteriores podrían llevar a la aplicación de un test leve, considera esta Sala que en razón a que se alega una posible afectación de los derechos a la igualdad y del debido proceso, se justifica el escrutinio intermedio. En cuanto al análisis del fin de la medida, el cual deberá ser importante por tratarse de un juicio con intensidad intermedia.

3.3 La Sala debe entonces analizar la finalidad de la carga impuesta por el numeral segundo del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo.

El artículo 433 señala que el patrono o su represente están en la obligación de recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de peticiones para iniciar conversaciones. Si la persona a quién se presentare el pliego considerare que no está autorizada para resolver sobre él debe hacerse autorizar o dar traslado al patrono dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del pliego, avisándolo así a los trabajadores. En todo caso, la iniciación de las conversaciones en la etapa de arreglo directo no puede diferirse por más de cinco (5) días hábiles a partir de la presentación del pliego.

La disposición establece una sanción al patrono que se niegue o eluda iniciar las conversaciones de arreglo directo dentro del término señalado, consistente en la imposición de multas por parte las autoridades del trabajo equivalentes al monto de cinco (5) a diez (10) veces el salario mínimo mensual más alto por cada día de mora, a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.

Finalmente, el numeral segundo del artículo 433, hoy demandado, señala que para interponer los recursos contra esta sanción, el interesado deberá consignar previamente su valor a órdenes de dicho establecimiento.

3.4. De la lectura de la disposición puede inferirse que la norma desarrolla el deber del Estado de promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de Trabajo consagrada en el artículo 55 Superior. Finalidad, no sólo importante, sino incluso imperiosa dentro del ordenamiento constitucional. Esta norma establece:

ARTICULO 55. Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.

Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

La doctrina y la jurisprudencia de esta Corte han reconocido que el derecho de negociación colectiva se encuentra relacionado con el derecho la libertad sindical como al derecho de asociación sindical consagrado en el artículo 39 de la Constitución Nacional.[63]

Como se explicó en precedencia, el artículo 2 del Convenio 154 de la OIT, sobre la negociación colectiva, hace referencia a todas aquellas negociaciones que tienen lugar entre un empleador(es) y los trabajadores a fin de fijar las condiciones de trabajo, las relaciones entre empleados-empleadores, y entre éstos y sus organizaciones.

Específicamente, la etapa de arreglo directo –arts.432 a 436 CST- se desarrolla cuando presentado un conflicto colectivo de trabajo, los trabajadores presentan al empleador el pliego de peticiones que formulan, hasta que se logre un acuerdo, o hasta la declaratoria y el desarrollo de la huelga o el sometimiento de las diferencias a un tribunal de arbitramento.

Por consiguiente, la negociación colectiva libre y voluntaria "goza de amplio sustento y garantía constitucional.[64] Por ello, para la Corte "el Estado no sólo debe garantizar el libre ejercicio de este derecho sino que debe "promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo (C.P. inciso 2 del art. 55)"[65]. De ahí que exista una obligación en cabeza del legislador por garantizar que dicha negociación esté regida por reglas que garanticen su avance y se sancione aquellas conductas dirigidas a obstaculizarla.

La decisión del legislador, contenida en el numeral 2 del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo de condicionar el ejercicio de los derechos del sancionado – interponer los recursos legales contra las resoluciones de multa- al pago previo de la multa, no es contraria al contenido y alcance del derecho fundamental al debido proceso.

Una interpretación como la propuesta por el accionante, plantea el cuestionamiento de si el legislador está facultado para exigir, además de los constitucionales, otros requisitos adicionales al ejercicio de los derechos fundamentales, cuya interpretación debe hacerse de conformidad con los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Esta duda se resuelve a favor de la norma acusada, por estar plenamente justificada teniendo en cuenta la naturaleza del asunto.

En relación con la adecuación, al encontrarnos ante una medida que exige un escrutinio intermedio, la medida debe ser efectivamente conducente, es decir, la medida debe alcanzar el fin propuesto por la norma con un importante grado de probabilidad. Observa esta Sala que la exigencia del pago de multas al patrono que se niegue a recibir a los trabajadores e iniciar las conversaciones de arreglo directo bajo la condición que sin su pago no podrán ejercer los recursos contra ellas, puede ser un instrumento que fomente la necesidad de diálogo entre los patronos y los trabajadores, persuadiendo a los primeros de evitar conductas arbitrarias y de dilación de las conversaciones.

Sobre la necesidad de la medida, esto es, sobre la existencia de otras medidas menos gravosas en términos de derechos y otros principios constitucionales para lograr el mismo fin, esta Sala observa que el hecho que el empleador sea la parte dominante de la relación laboral, justifica el establecimiento por parte del legislador, de mecanismos que promuevan las garantías laborales, y compensen el estado de subordinación en el que se encuentra el trabajador.

De igual manera, en relación con la proporcionalidad en estricto sentido, la norma no implica el sacrificio desproporcionado de ningún derecho fundamental.

Por el contrario, ésta no niega al interesado el derecho a impugnar el acto administrativo sancionatorio, sino simplemente condiciona la interposición de los recursos a la consignación del valor de la multa impuesta por el incumplimiento de una exigencia

razonable y que no impone una carga desproporcionada para el empleador. En efecto, la actividad que debe ser desplegada por el patrono para no ser objeto de dicha sanción administrativa es recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de peticiones para iniciar conversaciones en la etapa de arreglo directo.

Para esta Corte, la exigencia hecha al interesado en impugnar el acto administrativo que impone la multa, en nada desconoce el núcleo esencial de su derecho al debido proceso, pudiendo éste- el patrono- fácilmente evitar la imposición de la sanción, si recibe a los trabajadores en el término consagrado. El objeto que pretende resguardar la norma, explica y sustenta en forma fehaciente la imposición de la carga adicional que para el ejercicio de los recursos de la vía gubernativa debe soportar el empleador como consecuencia del incumplimiento de sus deberes en relación con el derecho a la negociación colectiva, consagrado constitucionalmente en el artículo 55.

Cabe además recordar que la jurisprudencia ha declarado la constitucionalidad de este tipo de cargas procesales y ha señalado que su racionalidad depende de las exigencias hechas a cada una de las partes y de conformidad con los fines buscados por el legislador al establecer las formas propias de cada juicio. Por ejemplo, como se describió en la parte considerativa, ha admitido la exigencia del pago de los cánones de arrendamiento adeudados para que el demandado sea oído en los procesos de restitución de inmueble arrendado- Sentencia C-070 de 1993, C-056 de 1996 y C-122 de 2004-, la necesidad de prestar caución para solicitar el levantamiento de embargos y secuestros – Sentencia C-095 de 2001-, el establecimiento como requisito de procedibilidad en la jurisdicción contenciosa de la presentación del comprobante de consignación previa a manera de depósito judicial o la caución, de créditos tributarios o créditos definitivamente liquidados a favor del tesoro público – Sentencia C-319 de 2002-, entre otros.

No obstante, y tal como se señaló al estudiar el alcance que ha dado la jurisprudencia a estas cargas procesales, la aplicación del numeral 2 del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, debe basarse en criterios de justicia, equidad y proporcionalidad, y por tanto, el operador jurídico está obligado a aplicarlos de conformidad con las circunstancias del caso, y siempre garantizando la prevalencia de los derechos de las partes. Ello implica que debe impedir los posibles excesos que se podrían derivar de la aplicación mecánica de los preceptos a circunstancias cuya especificidad no fue prevista por el legislador. Es decir, dicho operador debe analizar las características de cada caso para determinar el alcance de la aplicación de dichas normas en estas circunstancias específicas y excepcionales.

De igual manera, esta carga a cargo del patrono, sólo es procedente cuando no existan dudas serias y fundadas del incumplimiento de la obligación de recibir a los trabajadores e iniciar las conversaciones de arreglo directo.

3.5 En cuanto a la supuesta vulneración del derecho a la igualdad alegada por el demandante, esta Corporación ha establecido que "…de acuerdo con el criterio de interpretación fijado por este Tribunal, 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. En relación con los destinatarios de la ley, es de resaltarse que la máxima de la igualdad se entiende quebrantada, no por el hecho de que el legislador haya previsto un trato desigual entre unos y otros sujetos, sino como consecuencia de que tal diferencia normativa resulte arbitraria y desprovista de una justificación objetiva y razonable, generando una verdadera discriminación. Desde este punto de vista, puede afirmarse que el legislador goza de un cierto margen de libertad de configuración normativa para regular de manera diferente una determinada situación jurídica, diferencia que sólo resulta discriminatoria si no se encuentra razonablemente justificada…"[66]

En efecto, es a través de dichas medidas como el legislador puede compensar de manera real, la desigualdad existente entre el trabajador y el empleador, en razón no sólo de su situación económica, sino por la subordinación propia del contrato de trabajo. La norma acusada busca que el empleador no evite ni aplace la negociación colectiva, una vez presentado el pliego. Así las cosas, antes que vulnerar el principio de igualdad, la expresión acusada se ajusta a lo dispuesto en el artículo 13 Superior, según el cual es deber del Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

4. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión "Para interponer los recursos legales contra las resoluciones de multa, el interesado deberá consignar previamente su valor a órdenes de dicho establecimiento." contenida en el numeral 2 del artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, por los cargos estudiados en la presente providencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

Incapacidad por enfermedad

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Sentencias de la Corte Constitucional C-005 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-346 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-680 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-742 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández; C-384 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-803 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-596 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-1717 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-1512 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-316 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-798 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-204 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-039 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1091 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-899 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-318 de 2003, M.P. Jaime Araujo Renteria.

[2] Sentencia de la Corte Constitucional C-927 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[4] Sentencias de la Corte Constitucional C-927 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-893 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-309 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-314 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-646 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-123 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-234 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-1146 de 2004, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-275 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-398 de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-718 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-738 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia de la Corte Constitucional C-1186 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[5] Sentencia de la Corte Constitucional C-316 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[6] Sentencia de la Corte Constitucional C-203 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez

[7] Sentencia de la Corte Constitucional C-728 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[8] Sentencia de la Corte Constitucional C-111 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[9] En el mismo sentido, Sentencia de la Corte Constitucional C-573 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño en la cual se encontró exequible la disminución, en la tercera licitación, de la base de la licitación hasta en un 40% contemplada para los procesos ejecutivos.

[10] En esta decisión se analizaba si la posibilidad de declarar la perención del procedimiento civil así no se hubiera notificado a todos los demandados o citados vulneraba el debido proceso.

[11] Sentencias de la Corte Constitucional C-742 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández; C-384 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-803 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz entre otras.

[12] Sentencia de la Corte Constitucional C-316 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia de la Corte Constitucional C-227 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[13] Sentencia de la Corte Constitucional C-012 de 2002, M.P. Jaime Araujo Renteria.

[14] Sentencia de la Corte Constitucional C-925 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[15] Ibidem Sentencia de la Corte Constitucional C-1512 de 2000 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[16] Sentencia de la Corte Constitucional C-095 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández.

[17] Sentencia de la Corte Constitucional C-1512 de 2000. Álvaro Tafur Galvis

[18] Sentencia de la Corte Constitucional C-662 de 2004. M.P.(E) Rodrigo Uprimny Yepes

[19] Sentencia C-555 de 2001

[20] Este artículos señala: 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a. derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

[21] Caso Ivcher Bronstein contra Perú. Sentencia del 6 de febrero de 2001. En dicha ocasión, la Corte Interamericana estudió la vulneración del debido proceso administrativo en un proceso de revocatoria de la nacionalidad.

[22] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[23] En una ocasión posterior, en la Sentencia C-122 de 2004, la Corte se apoyó en la Sentencia C-070 de 1993 y la C-056 de 1996 para declarar la existencia de cosa juzgada respecto del artículo 44 de la Ley 794 de 2003 pues reproducía el mismo contenido que ya había sido demandado en estas sentencias anteriores, los cargos eran similares a los de esa ocasión y el parámetro de constitucionalidad no había cambiado.

[24] M.P. Jorge Arango Mejía

[25] M.P. Alfredo Beltrán Sierra

[26] M.P. Carlos Gaviria Díaz

[27] M.P. Alfredo Beltrán Sierra

[28] M.P. José Gregorio Hernández Galindo

[29] M.P. Alfredo Beltrán Sierra

[31] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[32] M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. Aclaró su voto el Magistrado Humberto Sierra Porto.

[33] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[34] MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[35] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[36] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[37] M.P. Nilson Pinilla Pinilla

[38]M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[39] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[40] Artículo 2º del Convenio 154 de la OIT aprobado por la Ley 524 de 1999, citado por las sentencia C-161 de 2000 y C-1234 de 2005.

[41] Sentencia C-161 de 2000 reiterada en la sentencia C-1234 de 2005.

[42] M.P.: Alejandro Martínez Caballero

[43] Ibidem

[44] Sentencia SU-342 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[45] Sentencia C-1234 del 2005, M.P.: Alfredo Beltran Sierra.

[46] Sentencia C-161 del 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

[47] Sentencia C-161-00, M.P.: Alejandro Martínez Caballero

[48] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[49] M.P. Marco Gerardo Muñoz Cabra.

[50] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[51] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[52] M.P. Jaime Araujo Rentería.

[53] Al respecto, en esta sentencia se citó la sentencia C-1234 de 2005, en la que se dijo: “Recuérdese que la negociación colectiva es un elemento que contribuye a mantener la paz social, favorece la estabilidad de las relaciones laborales que pueden verse perturbadas por discusiones no resueltas en el campo laboral, que por este medio, los empleadores (…) y los

empleados pueden acordar los ajustes que exigen la modernización y la adopción de nuevas tecnologías, redundando no sólo en mutuo beneficio, sino en el de los habitantes del país, al mejorar la prestación de la función pública que tienen a su cargo los empleados del Estado."

[54] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[55] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[56] M.P. Jaime Araùjo Rentería.

[57] Rodrigo Escobar Gil.

[58] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[59] Al respecto, en la sentencia aludida se explicó lo siguiente:

"4.- La doctrina y la jurisprudencia constitucional comparadas, así como la propia práctica de esta Corporación, parecen indicar que existen dos grandes enfoques para analizar los casos relacionados con el derecho a la igualdad.

El primero de ellos, que ha sido desarrollado principalmente por la Corte Europea de Derechos Humanos y por los tribunales constitucionales de España y Alemania, se basa en el llamado test o juicio de proporcionalidad, que comprende distintos pasos. Así, el juez estudia (i) si la medida es o no "adecuada", esto es, si ella constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; luego (ii) examina si el trato diferente es o no "necesario" o "indispensable", para lo cual debe el funcionario analizar si existe o no otra medida que sea menos onerosa, en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto. Y, (iii) finalmente el juez realiza un análisis de "proporcionalidad en estricto sentido" para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial.

La otra tendencia, con raíces en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, se funda en la existencia de distintos niveles de intensidad en los "escrutinios" o "tests" de igualdad (estrictos, intermedios o suaves). Así, cuando el test es estricto, el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo constitucionalmente imperioso, mientras que si el test es flexible o de mera razonabilidad, basta con que la medida sea potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento. "

[60] Ver las sentencias C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-670 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-114 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, y T-577 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

[61] Sobre los criterios que determinan el nivel de escrutinio que debe adelantarse en cada caso y las exigencias de cada uno de tales niveles, consultar las siguientes sentencias: C-530 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía; C-481 de 1998, M.P., Alejandro Martínez Caballero; C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-741 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda

Espinosa, y C-227 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

[62] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[63] Ver sentencias C-112 de 1993, C-009 de 1994, C-161 de 2000 y C- Sentencia C-280 del 2007.

[64] Sentencia C-1234 del 2005, M.P.: Alfredo Beltran Sierra.

[65] Sentencia C-161 del 2000, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

[66] Corte Constitucional, sentencia C-1115 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[67] Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-177 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.