

Sentencia T-251/10

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Vulneración por negativa de entidad demandada de iniciar negociación colectiva con sindicato de industria al considerar que dicha organización solo representa a los trabajadores de una rama económica de ese sector

DERECHO A LA LIBERTAD SINDICAL-Garantía constitucional/LIBERTAD SINDICAL-Atributos que integran su núcleo esencial

DERECHO A LA LIBERTAD SINDICAL-Evolución normativa en el ámbito internacional

LIBERTAD SINDICAL-Enmarca un carácter bivalente dentro de las relaciones laborales

La libertad sindical es un concepto bivalente, ya que de una parte es un derecho individual que comporta la facultad de trabajadores y empleadores para constituir los organismos que estimen convenientes, afiliarse o desafiliarse y solicitar su disolución cuando lo estimen pertinente; y de otra, constituye un derecho de carácter colectivo, pues una vez constituida la organización, ésta tiene derecho a regir su destino independientemente.

DERECHO A LA NEGOCIACION COLECTIVA-Mecanismo para regular las relaciones laborales/NEGOCIACION COLECTIVA-No tiene carácter absoluto

CONVENCION COLECTIVA DE TRABAJO-Concepto, alcance y finalidad

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL-Derecho subjetivo, de carácter voluntario, relacional e instrumental

DERECHO A LA NEGOCIACION COLECTIVA-Vulneración por cuanto si se podía efectuar negociación con organización sindical al estar ésta debidamente acreditada

DERECHO A LA NEGOCIACION COLECTIVA-Entidad demandada puede realizar dos convenciones colectivas, una con el sindicato base y otro con el de industria para evitar vulnerar los derechos a la asociación sindical y a la libertad de creación de las mismas

Referencia: expediente T-2481460.

Acción de tutela instaurada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metal-Mecánica, Metálica, Metalúrgica, Siderúrgica, Electrometálica, Ferroviaria, Transportadora y Comercializadora del Sector (SINTRAIME), contra el Ministerio de la Protección Social y la Sociedad Ferrocarriles del Norte de Colombia S. A., FENOCO.

Procedencia: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de abril de dos mil diez (2010).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

#### SENTENCIA

en la revisión del fallo dictado en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, dentro de la acción de tutela instaurada mediante apoderado, por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metal-Mecánica, Metálica, Metalúrgica, Siderúrgica, Electrometálica, Ferroviaria, Transportadora y Comercializadora del Sector, SINTRAIME, contra el Ministerio de la Protección Social y la Sociedad Ferrocarriles del Norte de Colombia S. A., FENOCO.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo dicha corporación, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; el 18 de diciembre de 2009, la Sala N° 12 de Selección lo eligió para revisión.

#### I. ANTECEDENTES.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metal-Mecánica, Metálica, Metalúrgica, Siderúrgica, Electrometálica, Ferroviaria, Transportadora y Comercializadora del Sector, SINTRAIME, elevó acción de tutela en abril 20 de 2009, que le correspondió a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, aduciendo vulneración del derecho de asociación sindical

por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato efectuado por la parte demandante.

1. Su apoderado manifestó que SINTRAIME es una organización sindical de “primer grado y de industria”, con seccional en Santa Marta, que se encuentra legalmente registrada y constituida (f. 102 cd. inicial).

Refirió que la organización sindical de la seccional de Santa Marta tiene como afiliados a trabajadores de la Sociedad Ferrocarriles del Norte de Colombia S. A., empresa que “les hace el descuento sindical respectivo”, no obstante lo cual no ha cancelado a SINTRAIME dichos aportes (f. 102 ib.).

2. Señaló además que en ejercicio del derecho de asociación, el Presidente del sindicato accionante presentó pliego de peticiones en noviembre 4 de 2008 al representante legal de la sociedad demandada, aprobado con anterioridad por la asamblea de trabajadores. En noviembre 5 siguiente la empresa demandada envió comunicación “acusando recibo” y que “se entrará a definir lo correspondiente a su viabilidad o procedencia” (f. 104 ib.).

En noviembre 18 de la misma anualidad, FENOCO le manifestó a la organización sindical que “hemos procedido a nombrar la comisión por parte de la empresa... por lo anterior, los invitamos a dar inicio a las conversaciones el próximo martes 25 de noviembre de 2008 a las 10: 00 AM en la ciudad de Santa Marta, el lugar se lo informaremos posteriormente”. Igualmente, SINTRAIME comunicó a la demandada quienes serían los delegados sindicales de la comisión negociadora del pliego (f. 103 ib.).

Sin embargo, en noviembre 24 de 2008 FENOCO indicó al sindicato que el pliego de peticiones presentando “no es de recibo de la compañía”, dado que “SINTRAIME es un sindicato de industria, razón por la cual su representatividad se circunscribe única y exclusivamente a la representación de los trabajadores que laboran en compañías pertenecientes a la rama económica del sector metálico, metal mecánico, metalúrgico y siderúrgico, sin que sea posible extender tal representación a trabajadores que laboren en compañías que desarrollen actividades económicas que no pertenezcan al sector antes señalado” (fs. 66 y 103 ib.).

Frente a lo anterior, la parte actora anotó que “no existía duda de que SINTRAIME podía presentar el pliego de peticiones y representar a los trabajadores” de la empresa accionada, puesto que es una actividad relacionada, conexas y complementaria. Dicha organización modificó por asamblea los estatutos, incluyendo “de manera clara la actividad ferroviaria”, que con anterioridad no estaba contenida dentro de la razón social del sindicato y fue depositada en el Ministerio de la Protección Social en noviembre 28 de 2008. Contra dicho acto administrativo la empresa solicitó su revocatoria directa, que fue negada por improcedente (f. 103 ib.).

Agregó que el Ministerio se pronunció “de manera tardía”, sobre la antes mencionada querrela, mediante Resolución N° 000616 de marzo 16 de 2009, declarando que “existe una controversia jurídica” entre la organización sindical y la sociedad demandada, y adujo que la jurisdicción laboral es la encargada de resolver dicha controversia. Además, contra la referida resolución la organización sindical presentó recurso de apelación, el cual se encuentra en curso (f. 104 ib.).

4. Igualmente, refirió la parte actora que en enero 30 de 2009 presentó queja formal ante la “Directora Adjunta del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y Responsable de la Libertad Sindical de la OIT”, por presunta violación por parte del Ministerio de la Protección Social y la sociedad accionada de los Convenios 87 y 98 de dicha organización internacional. La OIT “acuso recibo” en febrero 17 siguiente (f. 104 ib.).

5. En febrero 2 de 2009, el Secretario General y el Tesorero del sindicato demandante solicitaron al representante legal de la empresa accionada las consignaciones de los aportes de los 350 trabajadores afiliados a SINTRAIME; sin embargo, mediante comunicación de marzo 31 siguiente la sociedad informó “que se ha visto en la imposibilidad de efectuar la consignación de los dineros”, debido “a la toma de hecho de las instalaciones de FENOCO por parte de SINTRAIME y al paro ilegal de actividades” y aclaró que “una vez levantado” el cese de actividades, procederá a efectuar las consignaciones correspondientes (fs. 70 y 104 ib.).

6. Finalizó anotando que en abril 19 siguiente, la fuerza pública “se tomó de manera violenta las instalaciones de la empresa desalojando a los trabajadores que se encontraban ejerciendo de manera pacífica el derecho a la protesta” por la negativa de la sociedad a negociar el mencionado pliego de peticiones. Aseveró que en el desalojo fueron heridos

“varios dirigentes sindicales y otros fueron objeto de detenciones irregulares” (f. 105 ib.).

7. Por todo lo anterior, solicitó la parte accionante que se ordene a la Sociedad Ferrocarriles del Norte de Colombia S. A., FENOCO, que sin dilación realice la negociación colectiva, para “dar salida al conflicto... originado con la presentación del pliego” y que cancele las cuotas sindicales descontadas a los trabajadores afiliados a SINTRAIME.

B. Documentos relevantes que en copia obran en el expediente.

1. Certificado de enero 7 de 2009, emitido por la Coordinadora del Grupo de Archivo Sindical del Ministerio de la Protección Social, donde consta que SINTRAIME en noviembre 28 de 2008 “cambió su razón social, quedando denominada como Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metal-Mecánica, Metálica, Metalúrgica, Siderúrgica, Electrometálica, Ferroviaria, Transportadora y Comercializadora del Sector” (f. 3 ib.).

2. Certificado de la Coordinadora del Grupo de Archivo Sindical, de diciembre 12 de 2008, en el cual se señala que “aparece inscrita y vigente la Organización Sindical denominada Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica, Metálica, Metalúrgica, Siderúrgica, Electrometálica y Comercializadora del Sector ‘SINTRAIME’” de primer grado y de industria, con personería jurídica “número 1239” de julio 26 de 1967, con domicilio en Cajicá, Cundinamarca (f. 4 ib.).

Adicionalmente, en el certificado se indicó que en la última Junta Directiva de la organización, se deposito en noviembre 4 de 2008 la “Subdirectiva Santa Marta” (f. 4 ib.).

3. Acta extraordinaria de la Asamblea Nacional de Delegados de SINTRAIME, de diciembre 22 de 2008, donde se aprobó “corregir, complementar y modificar” los Estatutos de la organización sindical, con el fin de ampliar el objeto social a las industrias y sectores afines (fs. 6 a 15 ib.).

4. Reforma de Estatutos realizada en Santa Marta en noviembre 22 y 23 de 2008, aprobada por la Asamblea Nacional de Delegados del sindicato (fs. 16 a 48 ib.).

5. Carta de noviembre 28 siguiente, donde la Junta Directiva Nacional de SINTRAIME solicitó a la Directora de Trabajo Territorial “impartir aprobación de adopción de estatutos” (f. 49 ib.).

6. Comunicación enviada por el Auxiliar Administrativo de la Dirección de Trabajo en diciembre 4 de 2008, dirigida al Coordinador del Grupo de Archivo Sindical del Ministerio de la Protección Social, donde remitió constancia “original de depósito reforma de estatutos” de la ya referida organización sindical (f. 50 ib.).

7. Respuesta del Ministerio de la Protección Social de febrero 12 de 2009, a la solicitud de revocatoria directa contra constancia de depósito de noviembre 28 de 2008 de SINTRAIME, dirigida a FENOCO (fs. 52 y 53 ib.).

8. Carta enviada en noviembre 2 de 2008 por la organización sindical ya referida al representante legal de FENOCO, con el pliego de peticiones aprobado por los trabajadores afiliados a tal organización (f. 54 ib.).

9. Pliego de peticiones de 2008 (fs. 55 a 61 ib.).

10. Carta emitida por el Presidente Nacional de SINTRAIME en noviembre 6 de 2008, donde se solicitó al Presidente de FENOCO la “notificación de los representantes de la empresa y la fijación de la fecha de iniciación de las conversaciones para darle solución al diferendo laboral” (f. 62 ib.).

11. Respuesta enviada por el Presidente de la sociedad accionada en noviembre 5 siguiente, indicando que “se entrará a definir lo correspondiente a su viabilidad o procedencia para poder pronunciarnos de conformidad dentro del término de Ley” (f. 63 ib.).

12. Cartas de noviembre 18 y 19 siguiente, en la cual FENOCO y SINTRAIME, respectivamente, nombran la comisión negociadora para discutir el pliego de peticiones (fs. 64 y 65 ib.).

13. Comunicado de FENOCO de noviembre 24 de 2008, manifestando a SINTRAIME que el pliego de peticiones presentando “no es de recibo de la compañía”, por ser un sindicato de industria encargado de representar única y exclusivamente a los trabajadores de compañías pertenecientes al sector “metálico, metal mecánico, metalúrgico y siderúrgico” (fs. 66 y 67 ib.).

14. Derecho de petición de febrero 3 de 2009 presentado por el Secretario y el Fiscal General del sindicato, solicitando “hacer efectivo el descuento de la cuota sindical equivalente al 2%

del salario básico de cada uno de los afiliados” (fs. 68 y 69 ib.).

15. Respuesta de FENOCO de marzo 31 siguiente a dicho derecho de petición, informando “que se ha visto en la imposibilidad de efectuar la consignación de los dineros correspondientes a los aportes sindicales de los afiliados a esa organización”, debido “a la toma de hecho de las instalaciones de FENOCO por parte de SINTRAIME y al paro ilegal de actividades”; aclaró que “una vez levantado” el cese de actividades, procederá a efectuar las consignaciones correspondientes (f. 70 ib.).

16. Denuncia de enero 30 de 2009, “con el fin de sancionar ejemplarmente a la empresa FENOCO y al Gobierno de Colombia al no resolver el conflicto colectivo materia de pliego de peticiones presentado a la entidad empleadora”, enviada a la Directora Adjunta del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, responsable de la libertad sindical, por el secretario de asuntos colectivos y conflictos laborales de FUNTRAENERGETICA, organización de segundo grado a la cual se encuentra afiliado SINTRAIME (fs. 71 a 73 ib.).

18. Resolución N° 000616 de marzo 16 de 2009 del Ministerio de la Protección Social, por medio de la cual se decide una petición ante la querrela administrativa laboral contra FENOCO, indicando que existe una controversia jurídica entre las partes y, por tanto, dicha cartera “no es la encargada de resolver el asunto... sino la jurisdicción laboral” (fs 75 a 81 ib.).

19. Recurso de apelación interpuesto por SINTRAIME en marzo 24 siguiente, contra la referida resolución proferida por el Ministerio de la Protección Social (fs. 83 a 95 ib.).

20. Resolución N° 001384 del mencionado Ministerio, de mayo 29 de 2009, resolviendo el recurso de apelación interpuesto por la organización sindical, y confirmando la Resolución N° 000616 (fs. 3 a 10 cd. 2.)

### C. Actuación procesal.

En abril 29 de 2009, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá admitió la tutela y corrió traslado al Ministerio de la Protección Social y a FENOCO S. A., para que en un término de 2 días, “si lo estiman necesario... hagan uso del derecho de defensa” (f. 119 cd. inicial.)

Mediante escrito de mayo 4 de 2009, el apoderado de SINTRAIME, aportó al Tribunal unos

documentos “que dan cuenta de conductas violatorias al libre derecho de asociación sindical” (f. 122 ib.):

1. Acta levantada en abril 21 de 2009 por la Dirección Territorial de Trabajo y Seguridad Social de Magdalena del Ministerio de la Protección Social, donde se dejó constancia “de la conducta de FENOCO S. A.”, en la cual se le exige a los trabajadores que renuncien al sindicato “para dejarlos ingresar a la empresa” (fs. 122 a 125 ib.).

2. Auto de abril 29 siguiente, proferido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santa Marta, declarando “probada la excepción de inexistencia del demandado” propuesta por el apoderado del sindicato, frente al proceso especial de disolución, liquidación y cancelación de la inscripción del registro sindical propuesto por FENOCO contra SINTRAIME (fs. 126 a 132 ib.).

3. Sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta en abril 22 de 2009, donde negó la “declaratoria de la ilegalidad de la suspensión o paro colectivo del trabajo, solicitada por la empresa Ferrocarriles del Norte de Colombia S. A.” (fs. 133 a 163 ib.).

4. Cartas de renuncia de “algunos trabajadores que fueron coaccionados a renunciar” (fs. 122 y 164 a 214 ib.).

D. Respuesta del Ministerio de la Protección Social.

Agregó que la citada resolución fue apelada por el apoderado del sindicato, recurso que se encuentra en trámite. Así, “no se ha agotado la vía gubernativa y en este momento la Dirección Territorial... estudia los argumentos expuestos por la organización sindical” (f. 219 ib.). De tal forma, adujo que mediante tutela no se pueden resolver las pretensiones de la parte actora, pues la decisión está en evaluación y no se encuentra en firme.

Finalizó afirmando que no se ha demostrado la existencia de un perjuicio irremediable, por lo que la tutela no es la vía adecuada de solución, dado que existen otros medios judiciales de defensa (f. 218 ib.).

E. Respuesta de Ferrocarriles del Norte de Colombia S. A..

El apoderado de FENOCO contestó la acción de tutela en mayo 5 de 2009 y al pedir que se niegue el amparo, argumentó (fs. 224, 235 ib.):

“El sindicato no se encuentra en estado de indefensión, ni ha iniciado la presente acción como mecanismo transitorio con la finalidad de evitar un perjuicio irremediable; presupuestos esenciales para la procedibilidad de la tutela.

... ..

La actuación administrativa que antecede la Resolución 616 de 2009 se encuentra en trámite y pendiente de una respuesta en segunda instancia de un recurso de apelación presentando por el propio SINTRAIME, lo que supone que existen otros ‘recursos’.

Resulta improcedente controvertir una decisión que aún no se ha tomado, y si lo que el accionante considera, es que el Ministerio... en su actuación violó la Constitución o ley, y con ello se generó una presunta ‘vía de hecho’ ello debe demostrarse.

Si procediera la acción de tutela, supondría una violación protuberante del artículo 113 de la Constitución Política al pretender por vía judicial se suplante la competencia que tiene el Ministerio de la Protección Social conforme al artículo 486 del C.S.T.

Si lo pretendido por el sindicato es controvertir un acto administrativo, que reitero aún no está en firme, podría acudir si ello fuera necesario, ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa tal como lo dispone el artículo 235 (sic) de la Constitución Política.”

Además, refirió que SINTRAIME “no contaba, ni cuenta aún, con la capacidad jurídica para representar a los trabajadores de la industria ferroviaria, por lo cual estamos ante un evidente y claro abuso de los derechos de asociación sindical y negociación colectiva” (f. 229 ib.).

Aclaró que la accionada “no ha realizado ningún tipo de retención arbitraria de cuotas sindicales, ya que a pesar de que para el momento de la afiliación de los trabajadores de FENOCO a la accionante, esta última no contaba con la capacidad para afiliar ni representar los intereses de los trabajadores... mi representada pagó de manera total y oportuna al sindicato las cuotas sindicales legalmente deducidas a los trabajadores” (f. 226 ib.).

Junto a este escrito, allegó copia de los siguientes documentos:

1. Estado de pagos a terceros (mayo 5 de 2009, Banco de Occidente), donde se acredita el desembolso a la organización sindical, en razón a los descuentos realizados a los trabajadores afiliados a SINTRAIME (f. 256 ib.).

2. Demanda de diciembre 18 de 2008, interpuesta por FENOCO contra el referido sindicato, solicitando cancelación del registro sindical de la seccional Santa Marta (fs. 257 a 264 ib.).

3. En escrito enviado a esta Sala en marzo 3 de 2010, la sociedad accionada sostuvo: “El asunto esencial reside en evitar que lleguen a coexistir dos convenciones colectivas en FENOCO: la actualmente vigente, suscrita con el sindicato base SINTRAVIFER, y otra con el sindicato de industria SINTRAIME”, dado que se estaría violando el principio de igualdad “en el ámbito laboral... porque se generaría un trato desigual para trabajadores en la mismas condiciones de trabajo. Se desconocería la fuerza vinculante de la convención colectiva vigente derivada del derecho constitucional a la negociación”, pues se “reabriría un proceso de negociación que ya culminó y la convención que resulto del mismo tendría que convivir con otra determine un tratamiento diferente” (fs. 17 y 18 cd. Corte).

F. Sentencia de primera instancia.

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, en mayo 8 de 2009, negó la tutela argumentando, entre otros aspectos (fs. 294 y 295 cd. inicial.):

“Es evidente que no es este el mecanismo idóneo para obtener el resultado pretendido por SINTRAIME, pues existen otros medios ordinarios para ventilar y dirimir el conflicto suscitado entre las partes, como el que se encuentra en curso ante el Ministerio de la Protección Social o ante la justicia laboral.

... ..

Frente a la retención ilegal de cuotas sindicales a que hace referencia la Organización Sindical, no aporta pruebas de su dicho en tal sentido, por el contrario se observa a folio 256 el documento que da cuenta del pago de dichas cuotas a favor de SINTRAIME.”

G. Impugnación.

El apoderado de SINTRAIME impugnó en mayo 13 de 2009 el fallo del a quo, al considerar que la tutela “no es para que una autoridad Jurisdiccional suplante a una autoridad Administrativa”, sino para que dicha autoridad “en este caso Ministerio de la Protección Social, cumpla con las funciones constitucionales y legales que le corresponden... buscar que se cumplan la normas laborales y con mayor celo las que correspondan a los derechos fundamentales del trabajo, como lo es el derecho de asociación sindical y la negociación colectiva sin ninguna dilación”. Sostuvo además que dentro de la providencia nada se expresó “sobre las pruebas aportadas” por la parte accionante (f. 302 ib.).

Ha de observarse que en este estado de la actuación, mayo 29 de 2009, se reportó que mediante Resolución N° 001384 del Ministerio de la Protección Social fue resuelta la apelación interpuesta por el sindicato, confirmándose la Resolución N° 000616 de marzo 16 del mismo año (fs. 3 a 10 cd. 2), ante lo cual, mediante escrito de junio 10 de 2009, el apoderado de FENOCO se opuso a la impugnación en la acción de tutela, anotando (fs. 11 y 12 ib.):

“Los hechos que supuestamente dan fundamento a la acción de tutela ya han sido superados, toda vez que el Ministerio de la Protección Social, en ejercicio de sus competencias, ya resolvió la investigación administrativa.

En ese orden de ideas, resultan del todo ajenas a la realidad y carentes de fundamento las afirmaciones realizadas por el apoderado de SINTRAIME... habida cuenta de que la autoridad pública competente ya se ha pronunciado afirmando que mi representante no incurrió en una negativa a negociar por cuanto la organización sindical presentó el pliego de peticiones de manera irregular e ilegal.”

H. Sentencia de segunda instancia.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en septiembre 15 de 2009, revocó la decisión impugnada, puntualizando que el Ministerio de la Protección Social certificó la existencia y vigencia de SINTRAIME “y el cambio de su razón social acorde con la reforma estatutaria que fue debidamente depositada”, por lo que dicho Ministerio “no puede desconocer lo que él mismo acredita. De tal manera que mientras no se presente una

decisión que desvirtúe esa realidad o se aniquile la personería sustantiva y adjetiva del organismo sindical, debe respetarse su legalidad, precisamente porque se trata de un acto expedido en ejercicio de sus funciones, en la que va envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos”, lo cual se torna eficaz y válido (fs. 62 y 63 ib).

En consecuencia, sostuvo que ante el pliego de peticiones propuesto por el sindicato, debidamente registrado y con el lleno de los requisitos, la empresa accionada “no podía resistirse a iniciar las negociaciones directas, cuestionando la capacidad y la idoneidad del sindicato promotor del conflicto, con el simple argumento de no ser una asociación relacionada con la actividad ferroviaria que desarrolla, pues esa situación bien podía ventilarse judicialmente en otros escenarios, sin que se pueda sustraer a sentarse en la mesa de discusión, con lo cual viola sin razón el derecho fundamental a la negociación sindical y al debido proceso” (f. 63 ib.).

Adicionalmente, el Ministerio no podía, bajo el argumento de la existencia de un conflicto jurídico, aducir falta de competencia, en lugar de “resolver de fondo sobre la querrela administrativa... pues de ser así, ello en la práctica haría nugatoria no solo su autoridad policiva de que está investida, sino que llevaría al fracaso el derecho mismo a la negociación colectiva”, dejando “siempre en manos de la justicia ordinaria la decisión sobre la controversia que se plantea, cuando dicho órgano gubernamental es el que por encima de todo debe resolverla en atención a los mandatos superiores” (f. 64 ib.).

Por lo anterior, protegió de manera definitiva los derechos invocados por la parte actora y ordenó al Ministerio de la Protección Social obligar a “FENOCO S. A., a iniciar sin dilatación alguna las controversias directas con el sindicato accionante, bajo los apremios de multa en los términos que dispone el artículo 433-2 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 27 del D. L. 2351 de 1965” (f. 65 ib.).

Agregó que el proceso de negociación colectiva “exige celeridad y prontitud en su trámite y desarrollo, ya que cuando se presenta cualquier dilación, por demás injusta, como en esta ocasión, queda de manera plena evidenciado el perjuicio irremediable” (f. 65 ib.).

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de discusión.

Afirmó la parte actora que se vulneró el derecho de asociación sindical, puesto que FENOCO, se negó a iniciar una negociación colectiva con SINTRAIME, argumentando que dicha organización es un sindicato de industria, encargado de representar únicamente a los trabajadores pertenecientes a la rama económica del sector “metálico, metal mecánico, metalúrgico y siderúrgico” (fs. 66 y 103 ib.).

Tercera. Garantía constitucional de la libertad sindical. Reiteración de jurisprudencia.

El derecho de los trabajadores a organizar y constituir sindicatos reviste cardinal importancia en el mundo laboral, pues les permite unirse con el fin de defender sus intereses y hacer efectivas sus garantías, obteniendo así el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, el reconocimiento de nuevos beneficios y la reivindicación de prerrogativas emanadas de la Constitución, los convenios internacionales, la ley y los acuerdos celebrados con los empleadores.<sup>1</sup>

El artículo 39 de la Constitución Política colombiana lo consagra en los siguientes términos:

“Artículo 39. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

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

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

No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública.”

La Corte ha señalado que ante ese derecho de asociación subyace la idea básica de la

libertad sindical, que amplifica esas prerrogativas “como facultad autónoma para crear organizaciones sindicales, ajena a toda restricción, intromisión o intervención del Estado que signifique la imposición de obstáculos en su constitución o funcionamiento” 2, lo cual implica la potestad que poseen las referidas organizaciones “para auto conformarse y auto regularse conforme a las reglas de organización interna que libremente acuerden sus integrantes, con la limitación que impone el inciso 2° del art. 39, según el cual la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos se sujetan al orden legal y a los principios democráticos.” 3

Acorde con la jurisprudencia de esta corporación, de la libertad sindical forman parte los siguientes atributos, que se integran en su núcleo esencial:

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

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

iii) El poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organización, condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disolución y liquidación, procedimiento liquidatorio, y otros aspectos que atañen con su estructura, organización y funcionamiento, que deben ser, en principio, libremente convenidos por los miembros de las asociaciones sindicales al darse sus propios estatutos o reformarlos, salvo las limitaciones que válidamente pueda imponer el legislador conforme al inciso 2° del art. 39;

iv) La facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitación;

v) La garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la

cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial;

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

vii) La inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical.” 4

A partir de estas características, también ha establecido la jurisprudencia que la libertad sindical no es un derecho absoluto, “en la medida en que la propia Constitución establece como limitación, concretable por el legislador, que ‘la estructura interna de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos’ (art. 39 inciso 2) y que, los Convenios Internacionales sobre derechos humanos autorizan que por vía legislativa puedan imponerse restricciones a los derechos, en cuanto ellas sean necesarias, mínimas, indispensables y proporcionadas a la finalidad que se persiga, para garantizar la seguridad nacional, el orden, la salud o moral públicos, los derechos y deberes ajenos y, en general, el cumplimiento de cualquier finalidad que se estime esencialmente valiosa. Por lo tanto, se advierte, que las aludidas restricciones o limitaciones no pueden, en modo alguno, afectar lo que se considera el núcleo esencial del derecho a la libertad sindical, de modo que la desnaturalicen o impidan su normal y adecuado ejercicio”.5

Para esta Corte, el marco regulatorio expedido por el legislador “debe respetar la autonomía de que gozan los sindicatos para establecer sus reglamentos, los requisitos de admisión de afiliados y su forma de gestión administrativa y financiera, en desarrollo del principio de no injerencia del Estado en el funcionamiento de tales organizaciones, a que ya se ha hecho referencia”.6

El reconocimiento a la libertad sindical se ha generalizado en casi todos los países del mundo, a lo cual han contribuido las diferentes constituciones y múltiples instrumentos de carácter internacional, donde ha sido incluida en la categoría de “derecho fundamental”7, siendo su titular no sólo el trabajador individualmente considerado, sino también el organismo profesional, asociación o “sindicato”, utilizada esta expresión en su amplia

acepción.

Así, la expresión “libertad sindical” se emplea para aludir a los derechos de las asociaciones profesionales de empleadores o trabajadores y a los derechos propios de sus integrantes. Vale precisar, sin embargo, que el derecho a la libertad sindical, en aquello que corresponde a la garantía del libre desenvolvimiento y acción de las organizaciones profesionales una vez constituidas, adquiere una connotación especial, en la medida en que se erige como facultad de autogobierno radicada en una particular clase de organización que asocia una comunidad de individuos, la cual posee una personalidad diferente a la de sus integrantes.

Al respecto es claro que la conquista de la libertad sindical individual tendría escasa trascendencia social si el sindicato, inclusive en sus relaciones con el Estado, no disfruta de autonomía efectiva, entendiendo por tal la libertad de organización y funcionamiento independiente, con libertad para elegir, dentro del marco de la legalidad, los instrumentos organizativos idóneos, a fin de satisfacer el interés de los sujetos asociados.

La práctica ha demostrado, además, que la protección de la libertad sindical implica reconocer otros derechos especiales a quienes integran la organización profesional, como el fuero sindical de los dirigentes, que en esa medida tiene carácter instrumental, sin que pueda confundirse con el derecho a la libertad sindical en su esencia y en el sujeto activo de los mismos.

En el ámbito internacional, el reconocimiento del derecho a la libertad sindical presenta la siguiente evolución normativa:

(i) La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (1919), en su sección primera reconoce el principio de la libertad de sindicación.

(ii) Así mismo la contemplan los Convenios de la OIT 87 de 1948, “sobre Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación”, y 98 de 1949, “sobre Derecho de Organización y Negociación Colectiva”.<sup>8</sup>

(iii) La Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, en su artículo 23 apartado 4º, dispone: “Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.”

(iv) La Convención Europea aprobada por el Consejo de Europa en 1950, señala en su artículo 11.1 que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, comprendiendo el derecho de fundar, con otros, sindicatos y adherirse a ellos, para la defensa de sus intereses”.

(v) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en su artículo 22 consagra el derecho de toda persona a “fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”. Añade el texto que el ejercicio de tal derecho “sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, para proteger la salud o la moral pública”.

(vi) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Organización de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, en su artículo 8° reconoce el derecho de toda persona a fundar sindicatos, afiliarse a ellos, formar federaciones y confederaciones, el derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y el derecho a huelga.

(vii) La Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, del 22 de noviembre de 1969, en su artículo 16 consagra la libertad de asociación.

(viii) El Convenio 154 de 1981 de la OIT<sup>9</sup> y la Recomendación 163 del mismo año, regulan la negociación colectiva.

La libertad sindical es un concepto bivalente, ya que de una parte es un derecho individual que comporta la facultad de trabajadores y empleadores para constituir los organismos que estimen convenientes, afiliarse o desafiliarse y solicitar su disolución cuando lo estimen pertinente; y de otra, constituye un derecho de carácter colectivo, pues una vez constituida la organización, ésta tiene derecho a regir su destino independientemente.

Así, lo reconoce el artículo 2° del Convenio 87 de la OIT, al preceptuar que “los trabajadores y los empleadores sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes así como el de afiliarse a estas

organizaciones con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”, disposición que se complementa con lo señalado en el artículo 7° ibídem, según el cual “la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite las disposiciones de los artículo 2°, 3° y 4° de este Convenio”.

Como derecho colectivo, la libertad sindical se refiere a la facultad de la organización, ya constituida, para regir sus destinos soberanamente, garantía que se conoce en términos genéricos como autonomía sindical y comprende ocho libertades básicas fundamentales: (i) libertad constituyente o estatutaria; (ii) autonomía interna; (iii) libre designación de dirigentes; (iv) libertad de reunión y deliberación; (v) libertad de administración de fondos; (vi) libertad de crear servicios anexos; (vii) libertad de acción sindical y (viii) libertad federativa y confederativa.

Adicionalmente, la legislación nacional, ha planteado tres grandes sistemas en materia de constitución de organizaciones sindicales, teniendo cada uno de ellos características muy particulares. Un primer sistema es el de libre constitución, en virtud del cual los trabajadores y empleadores, pueden instituir las organizaciones que estimen convenientes, sin que existan limitaciones en el procedimiento de constitución, ni tener que sujetarse a norma alguna para el reconocimiento de personería y poder actuar válidamente en la escena jurídica; el segundo es de carácter preventivo y se caracteriza porque los sindicatos sólo se entienden legalmente constituidos, una vez se les haya concedido la personalidad jurídica por la autoridad administrativa competente, vale decir, cuando se produce una autorización previa para su existencia; y el tercero es el sistema intermedio o de registro, que ha sido acogido por la legislación colombiana, el cual encuadra dentro de los mecanismos aceptados en materia de libre constitución y supone que el sindicato se inscriba en un registro, para efectos de la oponibilidad de sus actos, depositando sus estatutos en algún organismo de la administración.

Conviene precisar también, en relación con el alcance de la libertad sindical, el criterio de la Comisión de Libertad Sindical y de Relaciones de Trabajo de la OIT, en cuanto “los Estados quedan libres para fijar en su legislación las formalidades que les parezcan propias para asegurar el funcionamiento normal de las organizaciones profesionales” y, por consiguiente, las formalidades prescritas en las reglamentaciones nacionales acerca de la constitución y

funcionamiento de las organizaciones de trabajadores, compatible ello “con las disposiciones del Convenio N° 87, a condición, claro está, de que esas disposiciones reglamentarias no se hallen en contradicción con las garantías allí previstas”. 10

Esa comisión ha determinado, además, que “si bien los fundadores de un sindicato tienen que observar los requisitos de publicidad u otros análogos que pueden regir de acuerdo con determinada legislación, tales requisitos no deben equivaler prácticamente a una autorización previa ni constituir un obstáculo para la creación de una organización hasta el punto de constituir en los hechos una prohibición pura y simple”<sup>11</sup>; también ha señalado que estas formalidades para la fundación “no deben, por su naturaleza, poner trabas a la libre creación de las organizaciones” 12.

Por otra parte, precisando cuando procede la tutela para amparar derechos sindicales, recuérdese que, en términos generales, dicha acción no opera cuando existen otros medios judiciales de defensa<sup>13</sup>, siempre y cuando esos medios sean eficaces e idóneos para la protección real de los derechos constitucionales fundamentales.

Al respecto, la Corte en sentencia T-441 de julio 3 de 1992, M. P. Alejandro Martínez Caballero, puntualizó: “es claro que no en todas las ocasiones en que una resolución administrativa sea la causante de la violación o amenaza de un derecho constitucional fundamental y que sea posible su cuestionamiento a través de las vías de los recursos ordinarios, puede el Juez de Tutela desechar la protección del derecho constitucional fundamental, pues es necesario realmente verificar en el caso concreto si los recursos a que alude la normatividad son verdaderos medios de defensa que le garanticen a la persona el goce pleno de su derecho.”

Además, la protección especial que la Carta le confiere al trabajo comprende, de suyo, la garantía al derecho de asociación sindical y, como un elemento derivado, el acceso a la negociación colectiva, todo dentro de la consideración de que no puede conferírsele igualdad de trato al empleador patrono y a cada uno de los trabajadores en sus relaciones contractuales individuales, resultando necesario asegurar el derecho de asociación para equilibrar la relación capital-trabajo.

Cuarta. Negociación colectiva de trabajo. Reiteración de jurisprudencia.

El artículo 55 superior garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley, imponiéndole al Estado el deber de promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

Adicionalmente, el artículo 2° del Convenio 154 de la OIT<sup>14</sup>, hace referencia a la negociación colectiva “como un concepto genérico que alude a las negociaciones que tengan lugar entre un empleador, grupo de empleadores u organización de empleadores con una o varias organizaciones de trabajadores, con el propósito de fijar las condiciones que habrán de regir el trabajo y el empleo, o con el fin de regular las relaciones entre empleadores y trabajadores a través de las diferentes organizaciones de unos y otros”<sup>15</sup>.

La Corte Constitucional ha precisado que el derecho de negociación colectiva no se limita a la presentación de los pliegos de peticiones y a las convenciones colectivas, sino que incluye todas las formas de negociación que se den entre trabajadores y empleadores y que tengan el fin de regular las condiciones del trabajo mediante la concertación voluntaria, la defensa de los intereses comunes entre las partes involucradas en el conflicto económico laboral, la garantía de que los representantes de unos y otros sean oídos y atendidos, así como la consolidación de la justicia social en las relaciones que se den entre los empleadores y los trabajadores.<sup>16</sup>

Ahora bien, son estrechas las relaciones entre los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva, pues como ya lo ha considerado la Corte<sup>17</sup>, el derecho de negociación colectiva es consustancial al derecho de asociación sindical, en cuanto le permite a la organización sindical cumplir la misión que le es propia de representar y defender los intereses económicos comunes de sus afiliados y hacer posible, real y efectivo el derecho de igualdad, si se tiene en cuenta que dicha organización, por su peso específico, queda colocada en un plano de igualdad frente al empleador.

Si bien existe una clara relación entre los citados derechos, de todas maneras cada uno tiene su propia entidad separada. Así, el derecho de asociación sindical persigue asegurar la libertad sindical, mientras que el de negociación colectiva se constituye en un mecanismo para regular las relaciones laborales; además, mientras el derecho de asociación sindical es de naturaleza fundamental, el de negociación colectiva prima facie no tiene este carácter,

aunque puede adquirirlo cuando su vulneración implica la amenaza del derecho al trabajo o el de asociación sindical.<sup>18</sup>

En todo caso, como es natural, ninguno de los derechos en mención tiene un carácter absoluto. Aparte de sus propias restricciones por el debido respeto recíproco ante otros derechos, pueden ser limitados por la ley, de conformidad con lo previsto en la Constitución, limitaciones que deben ser razonadas y proporcionadas y, como lo ha considerado esta Corte, podrán ser justificadas en cuanto busquen proteger otros bienes constitucionalmente relevantes, como la prevalencia del interés general, el cumplimiento de los objetivos trazados por la política económica y social del Estado, la estabilidad macroeconómica y la función social de las empresas, entre otros<sup>19</sup>.

En cuanto a las fuentes internacionales, cabe resaltar en esta oportunidad el Convenio de la OIT sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (num. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (num. 98). Sobre estos dos Convenios, la Corte ha estimado que forman parte del bloque de constitucionalidad, en cuanto se refieren a derechos humanos fundamentales en el trabajo, como lo son esa libertad sindical y la aplicación de los principios de derechos de sindicalización colectiva<sup>20</sup>.

De conformidad con lo previsto en los artículos 2º y 3º del Convenio 87, los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción, tienen el derecho de constituir sin autorización previa las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la única condición de observar los estatutos de las mismas. Y las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción. Las autoridades públicas deberán abstenerse de cualquier intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Por su parte el artículo 4º del Convenio 98 de la OIT dispone que se deben adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por la otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. En efecto, a fin de fomentar la negociación colectiva este convenio

hace hincapié en la autonomía de las partes y en el carácter voluntario de las negociaciones.

En relación con el derecho de negociación colectiva, cabe también mencionar el Convenio 154 de la OIT, sobre el fomento de la misma de manera libre y voluntaria. Al respecto de tal Convenio, esta corporación ha considerado que “no cabe duda que hace parte de la legislación interna, tanto a la luz del artículo 53 constitucional, como por haber sido aprobado por medio de la Ley 524 de 1999<sup>21</sup>, sin embargo, hasta la fecha esta Corporación no ha declarado que haga parte integrante del bloque de constitucionalidad ni en sentido estricto ni en sentido lato. En efecto, en la sentencia C-161 de 2000 en la cual se examinó la exequibilidad del Convenio 154 y de su ley aprobatoria no hubo un pronunciamiento de esta Corporación, y sentencias posteriores en las cuales se ha hecho alusión al mismo tampoco han dilucidado el extremo en cuestión”.<sup>22</sup>

También ha estimado esta Corte, que “a pesar que expresamente no se ha hecho una manifestación en tal sentido es posible verificar que esta Corporación en algunas decisiones ha empleado sus estipulaciones para establecer el alcance del derecho de negociación colectiva<sup>23</sup>, tal como ocurre por ejemplo en las sentencias C-1234 de 2005<sup>24</sup> y SU-1185 de 2001<sup>25</sup>. Esta Corporación entiende que tal utilización se ajusta al carácter del Convenio 154 de la OIT pues si bien es un tratado internacional sobre un derecho humano -el derecho de negociación colectiva- no prohíbe su suspensión bajo los estados de excepción y en consecuencia no hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto”.<sup>26</sup>

Cabe recordar finalmente la Recomendación 163<sup>27</sup>, que entre los medios sobre el fomento de la negociación colectiva<sup>28</sup> contempla adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales, en la medida que resulte necesario y apropiado, para que “a) las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sean reconocidas a efectos de la negociación colectiva; b) en los países en que las autoridades competentes apliquen procedimientos de reconocimiento a efectos de determinar las organizaciones a las que ha de atribuirse el derecho de negociación colectiva, dicha determinación se base en criterios objetivos y previamente definidos, respecto del carácter representativo de esas organizaciones, establecidos en consulta con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores”.<sup>29</sup>

La citada Recomendación también consagra, entre otros asuntos, que en los países en que la negociación colectiva se desarrolle en varios niveles, las partes negociadoras deberán procurar que exista coordinación entre ellos.

Quinta. Convención colectiva de trabajo. Reiteración de jurisprudencia.

5.1. El artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo prevé que la Convención Colectiva de Trabajo es la celebrada “entre uno o varios patronos o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia”.

Así, a la luz de la jurisprudencia y la doctrina, la Convención Colectiva de trabajo constituye una fuente formal de derecho, como acuerdo de voluntades entre empleadores y sindicatos de trabajadores, tendientes a regular las condiciones de los servicios laborales<sup>30</sup>.

Además, como lo indica la jurisprudencia<sup>31</sup>, de la convención colectiva se puede deducir: “Es un instrumento de gran importancia en la regulación de derechos en las relaciones obrero-patronales; tiene como referente constitucional el artículo 55 Superior en cuanto se garantiza el derecho de negociación colectiva; por su origen y finalidad carece del alcance nacional de las leyes; las partes que la celebraron, son las llamadas, en principio, a fijar su sentido y alcance, y se trata de una prueba de las obligaciones entre las partes, de suerte que cuando el derecho pretendido tiene como base una convención colectiva, no puede menos que acreditarse en juicio, toda vez que es fuente de derechos para quien la invoca en su favor y la prueba de la misma será su texto auténtico y el del acta de su depósito oportuno ante la autoridad competente, o cuando menos la certificación sobre el hecho del depósito, admitiéndose también la copia o la fotocopia simple siempre y cuando contenga la constancia del depósito<sup>32</sup>”.

5.2. La convención colectiva es uno de los instrumentos o mecanismos para la negociación, destinada a dar solución y a poner fin a los conflictos colectivos de trabajo y a precaver que éstos desemboquen en huelga; además, fija condiciones que regirán ante los contratos de trabajo durante su vigencia<sup>33</sup>.

De conformidad con lo previsto en el Código Sustantivo del Trabajo (art. 435, inc. 2º), si se llegare a un acuerdo total o parcial sobre el pliego de peticiones, se firmará la respectiva

convención colectiva, que constituye una norma jurídica dictada por la empresa y los trabajadores, a través de un acuerdo de voluntades reglado y de naturaleza formal, que se convierte en fuente autónoma de derecho<sup>34</sup> dirigida a regular las condiciones de trabajo, con sujeción a los derechos mínimos, ciertos e indiscutibles de los trabajadores.

5.3. Por otra parte, es importante recordar que el numeral 1º del artículo 26 del D. L. 2351 de 1965 disponía que ante una misma empresa no podían coexistir dos o más sindicatos de base, norma que fue declarada inexecutable por esta corporación mediante sentencia C-567 de mayo 17 de 2000, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, por limitar el derecho de los trabajadores a establecer las organizaciones sindicales que estimen convenientes, y advirtió que la garantía de la libertad sindical y la protección del derecho fundamental de sindicalización constituyen la regla general, de manera que toda limitación a ha de estar constitucionalmente justificada, como ocurre en general cada vez que se procure introducir limitaciones legales al ejercicio de derechos fundamentales.

Igualmente, debe mencionarse lo resuelto por esta corporación en la sentencia C-797 de junio 29 de 2000, M. P. Antonio Barrera Carbonell, que declaró inexecutable, entre otras disposiciones, el parágrafo del artículo 376 C.S.T., modificado por la Ley 11 de 1984, artículo 16, que al consagrar las atribuciones exclusivas de las asambleas, había dispuesto que cuando en el conflicto colectivo esté comprometido un sindicato de industria o gremial que agrupe más de la mitad de los trabajadores de la empresa, éstos integrarán la asamblea para adoptar pliegos de peticiones, designar negociadores y asesores y optar por la declaración de huelga o someter el conflicto a decisión arbitral.

Adicionalmente, mediante sentencia C-063 de 2008, ya citada, fue declarado inexecutable el numeral 2º del artículo 26 del D. L. 2351 de 1965, que consagraba que cuando en una misma empresa coexistieren un sindicato de base y uno gremial o de industria, la representación de los trabajadores, para todos los efectos de la contratación colectiva, correspondía al sindicato que agrupe a la mayoría de los trabajadores de dicha empresa.

De esta manera, la disposición le atribuía al sindicato mayoritario, en forma exclusiva, la plenitud de las facultades reseñadas en el Código Sustantivo del Trabajo, autorizándole para presentar pliegos de peticiones, designar dentro de sus propios miembros la comisión negociadora del pliego y nombrar conciliadores y árbitros; y, en caso de existir convención

colectiva que regule las condiciones de los asociados, estaba autorizado a denunciarla.

Esta corporación concluyó en dicha sentencia que “la disposición demandada no tiene justificación constitucional..., pues restringe a los sindicatos minoritarios el derecho a la negociación colectiva de manera irrazonable y desproporcionada. La Corte encuentra que efectivamente se presenta una incompatibilidad entre lo dispuesto en el artículo 39 de la Carta, que establece el derecho que tienen los trabajadores y empleadores ‘a constituir sindicatos y asociaciones, sin intervención del Estado’; en el artículo 55 superior que ‘garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales’, y en el artículo 93 de la Constitución por desconocimiento de lo plasmado en el literal a) del numeral 2º del artículo 5º del Convenio 154 de 1981 de la OIT sobre la negociación colectiva que dispone que ‘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’.”

En síntesis el derecho de asociación sindical – que es una garantía de naturaleza fundamental y ha sido calificado por esta corporación como un “derecho subjetivo, de carácter voluntario, relacional e instrumental”<sup>36</sup> – no se agota en la posibilidad de crear organizaciones de trabajadores o de empleadores, sino que comporta igualmente el derecho de vincularse a aquella organización que represente e interprete más fielmente los derechos y los intereses de cada individuo y comporta, además, su real y efectivo ejercicio, el cual se materializa a través de la negociación colectiva, concretándose así su carácter instrumental.

Frente a lo anterior es importante aclarar que en una misma empresa pueden existir más de dos sindicatos y por ende varias convenciones colectivas, según la jurisprudencia y la ley para así salvaguardar el derecho a la asociación sindical y la libertad de creación de las mismas<sup>37</sup>.

Sexta. El caso concreto.

6.1. Es claro que la acción de tutela es un mecanismo esencialmente residual o subsidiario, que “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial” (art. 86 Const.), salvo que se utilice para evitar un perjuicio irremediable, o que la vía común, regular u ordinaria de defensa carezca de idoneidad o de oportunidad para la subsanación requerida.

Adicionalmente, es importante repetir, frente a este caso, que si bien el derecho de asociación sindical es de naturaleza fundamental y el de negociación colectiva no tiene este carácter prima facie, puede adquirirlo cuando su vulneración implica la amenaza del derecho al trabajo o de asociación sindical.

Así, ha de puntualizarse que frente al asunto bajo estudio sí procede la acción de tutela, al evidenciarse la presencia de un perjuicio irremediable, puesto que en el proceso de negociación colectiva se presentó una dilación injustificada, sin que a la fecha se haya concretado la negociación a que hay derecho, a pesar de que ésta ha de realizarse con diligencia y celeridad, como lo han establecido la ley y la jurisprudencia, para evitar la vulneración del “derecho de negociación colectiva que es consustancial al derecho de asociación sindical, en cuanto le permite a la organización sindical cumplir la misión que le es propia de representar y defender los intereses económicos comunes de sus afiliados y hacer posible, real y efectivo el derecho de igualdad”<sup>38</sup>.

6.2. Por otra parte, frente a la negativa de FENOCO S. A. (noviembre 24 de 2008), de realizar la negociación colectiva argumentando que “SINTRAIME es un sindicato de industria, razón por la cual su representatividad se circunscribe única y exclusivamente a la representaciones de los trabajadores que laboran en compañías pertenecientes a la rama económica del sector metálico, metal mecánico, metalúrgico y siderúrgico, sin que sea posible extender tal representación a trabajadores que laboren” en dicha compañía, dado que la actividad económica que desarrolla la sociedad no pertenece al sector antes señalado (fs. 66, 67 y 103 ib.).

Además, de referir la accionada en mayo 5 de 2009 que el sindicato “no contaba, ni cuenta aún, con la capacidad jurídica para representar a los trabajadores de la industria ferroviaria, por lo cual estamos ante un evidente y claro abuso de los derechos de asociación sindical y negociación colectiva” (f. 229 ib.).

Empero, como se observa en el expediente y aunque SINTRAIME podía presentar el pliego de peticiones y representar a los trabajadores de la accionada, puesto que es una actividad relacionada, conexa y complementaria; dicha organización para poder iniciar de manera satisfactoria la negociación, en noviembre 28 de 2008 “cambió su razón social, quedando denominada como Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metal-Mecánica,

Metálica, Metalurgia, Siderurgia, Electrometálica, Ferroviaria, Transportadora y Comercializadora del sector”, la cual fue debidamente depositada y acreditada ante la Coordinadora del Grupo de Archivo Sindical del Ministerio de la Protección Social (f. 3 ib.).

6.3. Frente a la Resolución N° 000616 de marzo 16 de 2009 del Ministerio de la Protección Social, en la cual se decide la Querrela Administrativa Laboral contra la empresa FENOCO, porque no se aceptó el pliego de peticiones del sindicato, dicha Cartera resolvió que existe una controversia jurídica entre las partes, pero señaló que está no es la encargada de resolver el asunto “sino la jurisdicción laboral” (fs 75 a 81 ib.).

En consecuencia, la empresa demandada refirió que “resulta improcedente controvertir una decisión que aún no se ha tomado”, dado que la resolución 000616 se encuentra en trámite y pendiente de una respuesta en segunda instancia de un recurso de apelación presentando por SINTRAIME.

Adicionalmente, es imperativo puntualizar que mediante Resolución N° 001384 de mayo 29 de 2009, el Ministerio resolvió el recurso de apelación interpuesto por el sindicato, en la cual confirma la Resolución N° 000616 (fs. 3 a 10 cd. 2.)

Así, esta Sala de Revisión comparte lo manifestado en el fallo de segunda instancia, donde se indicó que el Ministerio no podía bajo el argumento de la existencia de un conflicto jurídico indicar falta de competencia, absteniéndose de “resolver de fondo sobre la querrela administrativa... pues de ser así, ello en la práctica haría nugatoria no solo su autoridad policiva de que esta investida, sino que llevaría al fracaso el derecho mismo a la negociación colectiva”, dejando “siempre en manos de la justicia ordinaria la decisión sobre la controversia que se plantea”, cuando dicho Cartera por mandato constitucional es en principio la directamente encargada (f. 64 ib.).

Además, como lo señaló la antes mencionada providencia, el Ministerio de la Protección Social “no puede desconocer lo que el mismo acreditó. De tal manera que mientras no se presente una decisión que desvirtúe esa realidad o se aniquile la personería sustantiva y adjetiva del organismo sindical, debe respetarse su legalidad, precisamente porque se trata de un acto expedido en ejercicio de sus funciones, en la que va envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos” lo cual se torna eficaz y válido (fs. 62 y 63 ib).

Por ende, se puede colegir que la negociación colectiva sí se podía efectuar, sin ningún tipo de dilación por parte de la sociedad accionada, ya que como se evidencia la organización sindical estaba debidamente acreditada por la autoridad competente, para realizar lo pretendido y así velar por los intereses de los afiliados.

6.4. Por otro lado, en cuando al escrito enviado por la sociedad accionada en marzo 3 de 2010 a esta corporación, donde solicitó que se revoque el fallo para “evitar que lleguen a coexistir dos convenciones colectivas en FENOCO: la actualmente vigente, suscrita con el sindicato base SINTRAVIFER, y otra con el sindicato de industria SINTRAIME”, dado que se estaría violando el principio de igualdad “en el ámbito laboral... porque se generaría un trato desigual para trabajadores en la mismas condiciones de trabajo” (fs. 17 y 18 cd. Corte.)

A lo anterior, es importante precisar que esta corporación mediante sentencia C-567 de 2000, ya citada, fue declarado inexecutable el numeral 1º del artículo 26 del D. L. 2351 de 1965, donde se disponía que en una misma empresa no podían coexistir dos o más sindicatos de base, y el numeral 3º del mismo artículo se señalaba que si ninguno de los sindicatos agrupaba a la mayoría de los trabajadores de la empresa, la representación correspondería conjuntamente a todos ellos; también en sentencia C-797 de 2000, antes referida se declaró inexecutable el parágrafo del art. 376 del C. S. T., modificado por la Ley 11 de 1984, art. 16, que al consagrar las atribuciones exclusivas de las asambleas, había dispuesto que cuando en el conflicto colectivo esté comprometido un sindicato de industria o gremial que agrupe más de la mitad de los trabajadores de la empresa, éstos integrarán la asamblea para adoptar pliegos de peticiones, designar negociadores y asesores y optar por la declaratoria de huelga o someter el conflicto a la decisión arbitral; adicionalmente, en C-063 de 2008, ya citada, se declaró inexecutable el numeral 2º del artículo 26 del D. L. 2351 de 1965, donde dicha disposición consagra que, cuando en una misma empresa coexistiere un sindicato de base con uno gremial o de industria, la representación de los trabajadores, para todos los efectos de la contratación colectiva, corresponderá al sindicato que agrupe a la mayoría de los trabajadores de dicha empresa.

Así, ante lo anteriormente indicado esta Corte argumento la inconstitucionalidad de dichas normas porque:

i) Se restringe a los sindicatos minoritarios el derecho a la negociación colectiva de manera

irrazonable y desproporcionada.

ii) Se presenta una incompatibilidad entre lo dispuesto en el artículo 39 de la Carta, que establece el derecho que tienen los trabajadores y empleadores “a constituir sindicatos y asociaciones, sin intervención del Estado”; en el artículo 55 superior que “garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales”, y en el artículo 93 de la Constitución por desconocimiento de lo plasmado en el literal a) del numeral 2º del artículo 5º del Convenio 154 de 1981 de la OIT sobre la negociación colectiva que dispone que “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”.

En consecuencia, FENOCO, sí puede realizar dos convenciones colectivas, una con el sindicato base y otro con el de industria, para evitar vulnerar los derechos a la asociación sindical y la libertad de creación de las mismas, según lo dispuesto en la constitución, jurisprudencia, ley y tratados internacionales.

6.5. Finalmente, frente a la solicitud del sindicato para que FENOCO cancele las cuotas sindicales descontadas a los trabajadores afiliados a SINTRAIME, esta Sala observa que la sociedad accionada realizó el desembolso a la organización en mayo 5 de 2009 a través del Banco de Occidente, concluyendo así que en cuanto pago de las afiliaciones sindicales la demandada no incurrió en ninguna vulneración (f. 256 ib.).

6.6. En conclusión, habrá de confirmarse el fallo proferido en septiembre 15 de 2009 por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, que a su turno revocó el dictado en mayo 8 del mismo año por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por el apoderado del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metal-Mecánica, Metálica, Metalurgia, Siderurgia, Electrometálica, Ferroviaria, Transportadora y Comercializadora del sector, SINTRAIME, contra el Ministerio de la Protección Social y la sociedad Ferrocarriles del Norte de Colombia S. A., FENOCO.

### III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE

Segundo.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 C-311 de mayo 3 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

2 C-385 de abril 5 de 2000, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

3 Ib.

4 C-797 de junio 29 de 2000, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

5 Ib.

6 C-201 de marzo 19 de 2002, M. P. Jaime Araújo Rentería.

7 Ese carácter también ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional. Cfr. T-418 de

junio 19 de 1992, M. P. Simón Rodríguez Rodríguez.

8 Mediante las leyes 26 y 27 de 1976, Colombia ratificó los Convenios 87 y 98 de la O. I. T., los cuales hacen parte de la legislación interna (art. 53 Const.) y además se integran al bloque de constitucionalidad (art. 93 Const.), en sentido estricto (cfr. C-466 de 2008).

9 Aprobado mediante Ley 524 de 1999.

10 Cfr. “La libertad sindical”, Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 5ª edición, párrafo 275.

11 Op. cit. Párrafo 272.

12 Op. cit. Párrafo 276.

13 T-003 de mayo 11 de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

15 C-063 de enero 30 de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández y C-161 de 2000, ya referida.

16 C-280 de abril 18 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-1234 de noviembre 29 de 2005, M. P. Alfredo Beltrán Sierra y C-161 de 2000, ya citada.

17 C-009 de enero 29 de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell y C-112 de marzo 25 de 1993, M. P. Hernando Herrera Vergara; entre otras.

18 Ver C-1050 de octubre 4 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-161 de 2000, precitada; T-418 de junio 19 de 1992, M. P. Simón Rodríguez Rodríguez y SU-342 de agosto 2 de 1995, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

19 C-280 de 2007, antes referida.

20 Cfr. T-441 de 2000, SU-342 de 1995 y T-418 de 1992, anteriormente citadas.

21 “Así se reconoce en la sentencia C-1234 de 2005.”

22 Cfr..las alusiones al Convenio 154 contenidas en las sentencias C-1234 de 2005, antes

indicada; T-1235 de noviembre 29 de 2005 y SU-1185 de noviembre 13 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-809 de agosto 5 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-551 de julio 9 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

23 “Precisamente la jurisprudencia constitucional ha entendido que el derecho de negociación colectiva no se agota en la celebración de convenciones o pactos colectivos en virtud de la definición amplia del derecho en cuestión contenida en los artículos 2º y 6º del Convenio, sobre esta aspecto son esclarecedoras las sentencias SU-1185 de 2001 y C-1234 de 2005.”

24 “En esta decisión la Corte se pronuncia in extenso sobre el alcance del Convenio 154 de la OIT para establecer el alcance del derecho a la negociación sindical con ocasión del examen de constitucionalidad del artículo 416 del C.S.T..”

25 “En esta sentencia se emplea el artículo 2º del Convenio 154 para definir el derecho de negociación colectiva.”

26 Cfr. C-280 de 2007, anteriormente referida.

27 Convocada en Ginebra en junio 3 de 1981, por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo

28 Adoptada en la sexagésima séptima reunión de la Conferencia General de la OIT en junio de 1981.

29 C-063 de 2008, ya citada.

30 Cfr. sentencia de la Corte Suprema de Justicia rad. 7243 de abril 7 de 1995, M. P. Rafael Méndez Arango.

31 Cfr. sentencias rad. 20.721 de abril 21 de 2004, M. P. Carlos Isaac Nader y 7243, ya citada.

32 “Así lo ha señalado la CSJ, en Sala de Cas. Laboral, en sentencias mayo 20 de 1976, de mayo 16 de 2001 y de diciembre 14 de 2001.”

33 Cfr. Código Sustantivo del Trabajo, artículo 467 y sentencia SU-342 de 1995, antes citada.

34 SU-1185 de 2001, ya referida.

35 C-567 de 2000, antes indicada.

36 T-656 de 2004, ya referida.

37 C- 063 de 2008, C- 797 y C-567 de 2000, antes indicada.

38 Sentencia C-161 de 2000, precitada.