COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/018/15

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/018/15
Expediente	—
Fecha	2014-09-03
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Demanda De Inconstitucionalidad
- Convenios 87 Y 98 De La Oit Sobre Libertad Sindical Y Negociacion Colectiva
- Libertad Sindical Y Autonomia Sindical
- Derecho De Asociacion Sindical
- Derecho De Asociacion Sindical Y De Negociacion Colectiva
- /Derecho De Asociacion Sindical Y De Negociacion Colectiva

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Debido a la ineptitud de los cargos referentes a la vulneración del preámbulo y de los artículos 1º, 13, 39, 53 y 93 de la Carta, la Corte decidió examinar el cargo por violación del artículo 39 superior y de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, que el actor formuló en contra de la expresión “hasta dos (2)”, contenida en el parágrafo 2º del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo, por constituir una injerencia inadecuada en la libertad sindical la limitación del número de asesores que pueden participar directamente en la mesa de negociaciones durante la…

Texto completo

C-018-15 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-018/15 PROCESO DE NEGOCIACION COLECTIVA DE TRABAJO- Tope máximo de miembros de asociaciones sindicales de segundo o tercer grado que pueden asistir en calidad de asesores durante la etapa de arreglo directo La Corte puntualiza que el derecho a la negociación colectiva no es absoluto y que al legislador le corresponde fijar un marco para el desarrollo de las negociaciones y de allí pasó a señalar que la fijación por la ley de un número máximo de asesores no contradice la Constitución, habida cuenta de que el parágrafo parcialmente demandado no regula la representación de los trabajadores, sino que concreta las funciones de asesoría cumplidas por federaciones y confederaciones que, como asociaciones sindicales de segundo y tercer grado, tienen un papel que, en ciertos aspectos, difiere del encomendado a los sindicatos, encargados de asumir la representación de los trabajadores. La Corte halla que la fijación de un tope al número de asesores que en nombre de las federaciones y confederaciones puede participar directamente en la mesa de negociaciones durante la etapa de arreglo directo no es medida arbitraria, sino razonable y proporcionada, pues no hace nugatoria la función de asesoría, mantiene un margen de decisión en cabeza de las organizaciones de segundo y tercer grado respecto de la designación de estos

asesores y de su número, que incluso puede ser plural, no impide que se preste asesoría por fuera de la mesa, ya que el límite legalmente establecido lo es en relación con los asesores que pueden participar en forma directa en esa mesa, lo cual tiene el cometido adicional de procurar un mínimo de orden en las negociaciones y de evitar que se entraben, haciendo compatible esta finalidad con el cumplimiento efectivo de las funciones de asesoría a cargo de federaciones y confederaciones.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Requisitos/ DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes/ PRINCIPIO PRO ACTIONE- Aplicación BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD- Convenios de la OIT/ CONVENIOS 87 Y 98 DE LA OIT SOBRE LIBERTAD SINDICAL Y NEGOCIACION COLECTIVA- Hacen parte del bloque de constitucionalidad/ BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO- Concepto Según el artículo 93 de la Constitución, “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno” y que, en idéntico sentido, el artículo 53 superior señala que “los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”. Con fundamento en estos textos superiores la Corte Constitucional ha incorporado la noción de bloque de constitucionalidad que, en su acepción estricta, agrupa a un conjunto “de normas y principios que, aun cuando no aparecen en el texto constitucional, se entienden integrados a la Constitución y formalmente hacen parte de ella”.

En reiterada jurisprudencia, a este bloque se han adscrito algunos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo y, en particular, los identificados con los números 87 y 98. En efecto, mediante las Leyes 26 y 27 de 1976 el Estado colombiano ratificó los Convenios 87 y 98 de la OIT que, respectivamente, se refieren a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva, lo cual le ha permitido a la Corporación sostener que estos Convenios integran la legislación interna, así como del bloque de constitucionalidad, entendido en su sentido estricto, lo que significa que “hacen parte del parámetro de control constitucional de las normas legales que regulan la materia”. Este reconocimiento de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo como integrantes del bloque de constitucionalidad en sentido estricto lo ha hecho la Corte de manera expresa. Así lo ha estimado la Corte en relación con el Convenio 87, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, poniendo de relieve que “por hallarse integrado a la Constitución, es parámetro para adelantar el juicio de constitucionalidad de preceptos legales” y lo propio cabe aseverar respecto del Convenio 98, también “integrado expresamente al bloque de constitucionalidad strictu sensu”, lo cual lo erige en “parámetro de control de constitucionalidad de las normas legales”, de modo que, junto con el Convenio 87, “constituyen normas principales y obligatorias dentro del ordenamiento jurídico” y “se encuentran al mismo nivel de la Constitución, por lo que sirven de referente obligatorio en la interpretación de los derechos de los trabajadores para dar plena efectividad a las libertades sindicales, la protección de los trabajadores y el derecho al trabajo”.

LIBERTAD SINDICAL Y AUTONOMIA SINDICAL- No tienen carácter absoluto DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL - Protección constitucional e internacional DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL Y DE NEGOCIACION COLECTIVA- Relación /DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL Y DE NEGOCIACION COLECTIVA- Diferencias CONVENIO 154 SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA - Alcance INCIDENCIA ARBITRARIA EN DERECHOS DE ASOCIACION Y LIBERTAD SINDICAL Y DE NEGOCIACION COLECTIVA- Jurisprudencia constitucional SINDICATO - Afiliación a federaciones y confederaciones FEDERACION DE SINDICATOS - Reconocimiento automático de personería jurídica /CONFEDERACION DE SINDICATOS - Reconocimiento automático de personería jurídica SINDICATO- Objetivo principal La Corporación ha indicado que “los sindicatos tienen como objetivo principal representar los intereses comunes de los trabajadores frente al empleador, lo cual se manifiesta primordialmente en la integración de comisiones de diferente índole, en la designación de delegados o

comisionados, en la presentación del pliego de peticiones, en la negociación colectiva y la celebración de convenciones colectivas y contratos colectivos, en la declaración de huelga y la designación de árbitros.

FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES - Naturaleza /FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES - Función de asesoría de organizaciones afiliadas Las federaciones y confederaciones son uniones sindicales de segundo y tercer grado, que desarrollan funciones de asesoría de sus organizaciones afiliadas ante los respectivos empleadores en la tramitación de sus conflictos y frente a las autoridades o terceros de cualesquiera reclamaciones.

DERECHO DE HUELGA - Restricción en federaciones y confederaciones DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA - Prima facie no tiene carácter de derecho fundamental LIMITACION LEGISLATIVA DE LIBERTAD DE ASOCIACION SINDICAL O DE DERECHO A NEGOCIACION COLECTIVA- Jurisprudencia constitucional Referencia: Expediente D-10.309 Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del parágrafo segundo (parcial) del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo Actores: Alvaro Javier Torrado Arenas y Andrei Alexander Díaz Solano Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Bogotá D.C., veintiuno (21) de enero de dos mil quince (2015) La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, los ciudadanos Alvaro Javier Torrado Arenas y Andrei Alexander Díaz Solano demandaron, parcialmente, el parágrafo segundo del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo.

Mediante Auto de catorce (14) de julio de dos mil catorce (2014), el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del proceso al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Trabajo y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso, con el propósito de impugnar o defender la exequibilidad de la disposición acusada.

Además, invitó al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colegio de Abogados del Trabajo y a los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, del Atlántico, del Rosario, Externado de Colombia, del Norte, Pontificia Javeriana, del Sinú, Industrial de Santander, San Buenaventura, Nacional, Andes, Libre, Gran Colombia, EAFIT, Pontificia Bolivariana, Santo Tomas, Sergio Arboleda, del Valle y Autónoma de Bucaramanga, para que intervinieran dentro del proceso, con la finalidad de rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DEMANDADO A continuación se transcribe el texto del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo, según su publicación en el Diario Oficial No. 27.407 de 9 de septiembre de 1950 y se subraya el aparte demandado.

CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO ARTICULO 434. DURACION DE LAS CONVERSACIONES. Modificado por el art. 60, Ley 50 de 1990: Las conversaciones de negociación de los pliegos de peticiones en esta etapa de arreglo directo durarán veinte (20) días calendario, prorrogables de común acuerdo entre las partes, hasta por veinte (20) días calendario adicionales.

PARAGRAFO 1º. Si al término de la etapa de arreglo directo persistieren diferencias sobre alguno o algunos de los puntos del pliego, las partes suscribirán un acta final que registre los acuerdos y dejarán las constancias expresas sobre

las diferencias que subsistan.

PARAGRAFO 2º. Durante esta etapa podrán participar en forma directa en la mesa de negociaciones, como asesores, hasta dos (2) representantes de las asociaciones sindicales de segundo o tercer grado .

III. LA DEMANDA Los demandantes consideran que la preceptiva objeto de censura constitucional, contenida en el artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo, contraviene lo dispuesto en el preámbulo y en los artículos 1°, 13, 39, 53, 93, 87 y 98 de la Constitución Política.

Sostienen que la Constitución Política y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo protegen el derecho a la libertad sindical a través de la facultad que le otorgan a los sindicatos de autorregularse. En razón de lo anterior, advierten que el legislador debe permitir que las organizaciones sindicales reglamenten o modifiquen sus estatutos, estructura interna, elijan a sus dirigentes y fijen el número de asesores que participarán en el proceso de negociación colectiva señalado en la disposición acusada.

Por consiguiente, consideran que el parágrafo segundo del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo restringe la libertad sindical, al impedir que dichas organizaciones puedan determinar el número de asesores que requieren para que los representen en la etapa de negociación.

Señalan que la Corte Constitucional en sentencia C- 385 de 2000 indicó que “en el derecho de asociación sindical subyace la idea básica de la libertad sindical que amplifica dicho derecho, como facultad autónoma para crear organizaciones sindicales, ajenas a toda restricción, intromisión o intervención del Estado que signifique la imposición de obstáculos en su constitución o funcionamiento …”.

Aducen que el objetivo de las asociaciones sindicales denominadas federaciones y confederaciones es el de representar los intereses de los trabajadores frente a su empleador, cuando surjan conflictos propios de la actividad.

Advierten que si bien el legislador puede limitar derechos fundamentales, dicha potestad no es absoluta, pues debe sujetarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Por lo tanto, consideran que el legislador se excedió, porque atacó el núcleo esencial del derecho de asociación.

Resaltan que no existe cosa juzgada, pues en la sentencia C-466 de 2008, la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad que planteaba contra la misma norma cargos distintos a los ahora expuestos y tachaba de inconstitucional apartes diferentes a los aquí cuestionados.

Afirman que el artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo desconoce el poder participativo y democrático de los sindicatos, así mismo, impide que exista democracia en los procesos en los que están implicados los derechos de los trabajadores. También consideran que se viola el derecho a la igualdad de los sindicatos que representan la parte débil de la relación.

Indican que con el aparte acusado, el legislador desconoció los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional de Trabajo, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, ratificados por Colombia. Sostienen que, según el artículo 3 del referido Convenio 87, las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción, a lo cual se agrega que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Del mismo modo, advierten que el segmento demandado desconoce el principio de autonomía sindical, pues se entromete en decisiones que son solo del resorte de la organización de trabajadores. A su vez, manifiestan que la restricción a dos (2) representantes impide que las federaciones y confederaciones cumplan con su objetivo de asesorar

de forma directa a las organizaciones afiliadas en la solución de conflictos que se generen con el empleador, toda vez que estas pueden afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores.

IV. INTERVENCIONES Vencido el término de fijación en lista, y en cumplimiento de lo ordenado en Auto de 14 de julio de 2014, la Secretaria General de esta Corporación informó que, de acuerdo con las comunicaciones libradas, se recibieron los siguientes escritos de intervención:

1. Intervención ciudadana Javier Alfonso Donado Restrepo, en calidad de ciudadano colombiano, interviene en el proceso de la referencia para solicitar a la Corporación que declare inexequible el aparte acusado.

Refiere que el artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo infringe los artículos 39, 53 y 93 de la Constitución Política, contraría los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo aprobados por Colombia, desconoce el bloque de constitucionalidad y el precedente constitucional.

Sostiene que en sentencia C-797 de 2000, la Corte Constitucional señaló que uno de los componentes del núcleo esencial del derecho de asociación es “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”. Considera que la determinación respecto de quiénes y cuántos son los negociadores forma parte de la autonomía de los sindicatos.

2. Ministerio del Trabajo Myriam Salazar Contreras, actuando como apoderada del Ministerio del Trabajo, solicita declarar exequible el parágrafo segundo del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo.

Señala que el Ministerio del Trabajo tiene como misión defender los derechos de los empleadores y trabajadores, por ello regula e interviene en las relaciones laborales de derecho individual con carácter particular y en las de derecho colectivo oficial y particular. A su vez, vigila que los conflictos que surjan entre estos sean resueltos de forma pacífica y negociada.

Advierte que si bien existen garantías legales y constitucionales para proteger la libertad sindical, ello no implica que sea un derecho absoluto, en la medida en que la Constitución permite que el legislador sujete la estructura interna de los sindicatos y organizaciones sociales al orden legal y a los principios democráticos. Así mismo, sostiene que los Convenios Internacionales sobre derechos humanos autorizan que, por vía legislativa, puedan imponerse restricciones al derecho de libertad sindical siempre y cuando se busque garantizar la seguridad nacional, el orden, la salud o moral pública, entre otros.

Sostiene que el evento que reglamenta la norma demandada es una garantía al derecho de negociación, que no solo cobija a los trabajadores, sino también a los empleadores, por consiguiente al establecer un parámetro cuantitativo, en cuanto a la participación de asesores dentro de la mesa de negociación, en la etapa de arreglo directo, en un conflicto colectivo, no implica una intromisión o el desconocimiento de la libertad sindical, pues lo que hace la disposición acusada es establecer reglas de juego claras.

3. Corporación Escuela Nacional Sindical José Luciano Sanín Vásquez, en representación de la Corporación Escuela Nacional Sindical, interviene en el proceso de la referencia para solicitar a la Corporación que declare inexequible el aparte acusado.

Refiere que la norma demandada busca establecer márgenes amplios a la autonomía de las partes en el marco del arreglo directo dentro del proceso de negociación colectiva, sin que se advierta que dicha limitación busque satisfacer un fin constitucional.

Advierte que la disposición solo limita a una de las partes inmersas en la negociación, la más débil, que son los trabajadores, pues no existe legislación en Colombia que regule el número de asesores que un empleador puede tener en la mesa de negociación. De lo anterior deduce que se vulnera el derecho a la igualdad de los trabajadores.

Considera que la expresión acusada vulnera el preámbulo y los artículos 1°, 2°, 39, 53, 93 de la Constitución Política y los Convenios 87 y 98 de la OIT ratificados por Colombia, por las mismas razones que exponen los actores en su demanda.

4. ECOPETROL S.A. Claudia Janeth Wilches Rojas, actuando como apoderada de ECOPETROL S. A., solicita a la Corporación, como pretensión principal, que se declare inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo por inepta demanda, en caso contrario, solicita que declare exequible la norma demandada.

Aduce que los cargos planteados en la demanda carecen de suficiencia, pertinencia y certeza, pues, en primer lugar, no indican con claridad por qué se afectan los postulados constitucionales y, en segundo lugar, las razones expuestas se limitan a realizar apreciaciones legales y subjetivas.

De otra parte, considera que la disposición acusada busca que (i) los sindicatos puedan contar con un consejo técnico, oportuno y directo durante el conflicto colectivo y que (ii) la negociación sea efectiva, pues si hay exceso de asesores tanto de la asociación sindical como del empleador esto impide que se llegue a un acuerdo.

Señala que el parágrafo segundo del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo materializa el derecho de asociación sindical, pues permite que entre las partes se lleve a cabo una negociación ordenada, pulcra y metódica.

5. Central Unitaria de Trabajadores y Confederación de Trabajadores de Colombia Luis Alejandro Pedraza Becerra y Luis Miguel Morantes Alfonso, en representación de la Central Unitaria de Trabajadores y de la Confederación de Trabajadores de Colombia, intervienen en el proceso de la referencia para solicitar a la Corporación que declare inexequible la norma acusada, por las mismas razones que exponen los actores en su demanda.

6. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia Bruce Mac Master, en representación de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia solicita que se declare exequible el parágrafo segundo del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo.

Advierte que la restricción que impone la preceptiva demandada solo afecta la participación directa en la mesa de negociación de representantes de las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado, mas no la asesoría de los mismos en general.

Manifiesta que del texto legal se desprende que la restricción numérica opera solo frente a la posibilidad de que representantes adicionales se sienten en la mesa de negociación, lo que no impide que el sindicato negociador reciba consejo, información o asesoría de otros representantes por fuera de la mesa.

Indica que los negociadores de pliegos están investidos de plenos poderes para celebrar y suscribir, en nombre de las partes que representan, los acuerdos a que lleguen en la etapa de arreglo directo, los cuales no son susceptibles de replanteamiento o modificaciones en las etapas posteriores del conflicto colectivo.

En razón de lo anterior, considera que es adecuado que el número de negociadores y representantes de organizaciones de segundo y tercer grado éste limitado, porque así se restringe también el número de personas que pueden comprometer los intereses del sindicato y es más eficaz la negociación.

Refiere que la disposición acusada no viola el principio de autonomía sindical, pues permite que los sindicatos elijan a las personas que consideren más idóneas para representarlos. A su vez, considera que el legislador no excedió la libertad de configuración normativa, pues no se limita la participación del sindicato en la negociación colectiva, sino que se establecen unas reglas para que ésta sea efectiva y logre su cometido.

7. Universidad Santo Tomas Jhon Jairo Morales Alzate, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás y Carlos Rodríguez Mejía, Coordinador del grupo de acciones constitucionales, intervienen para solicitar a la

Corporación que declare inexequible la norma cuestionada porque considera que desconoció el principio de autonomía del que gozan los sindicatos.

Advierte que en la demanda de la referencia no existe cosa juzgada, pues en la sentencia C-466 de 2008 se solicitó la inexequibilidad del inciso primero del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo, por lo que no existe identidad en las disposiciones demandadas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5823 de 3 de septiembre de 2014, solicitó a la Corte Constitucional declarar inexequible el apartado "hasta dos (2)", contenido en el parágrafo 2° del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo.

Según el Procurador, "la restricción a máximo dos asesores en la negociación de los pliegos de condiciones en la etapa de arreglo directo en representación de las asociaciones de segundo y tercer grado vulnera la libertad sindical, expresada ésta en los derechos de asociación y negociación colectiva".

Lo anterior, "toda vez que todas las organizaciones sindicales tienen el derecho de elegir libremente sus representantes, sin restricción alguna, a modo de una garantía sindical que no puede ser menoscabada por la legislación colombiana, por expresa prohibición establecida en el artículo 8° de la Convención 87 de la OIT".

En segundo lugar, "porque la razón que explica la libertad de elección parte de reconocer que el propósito de los derechos sindicales de asociación y negociación colectiva consiste, precisamente, en mejorar las condiciones de trabajo y en garantizar la paz, a partir de un equilibrio en las relaciones entre empleadores y trabajadores que se construye bajo la libertad de expresión y la participación de las partes en las decisiones laborales que las afectan".

En otras palabras, indica el Procurador que "la decisión autónoma de las organizaciones sindicales para elegir el número de asesores que han de participar en las negociaciones de los pliegos de condiciones en la etapa de arreglo directo cobra mayor importancia cuando se advierte que la finalidad de las negociaciones entre sindicatos y empleadores, trascienden los reclamos y aspiraciones puramente económicas y profesionales de los empleados para abarcar aspectos relacionados con políticas sociales, económicas o sectoriales que incidan directamente en las vinculaciones laborales, tales como los aspectos científicos, tecnológicos o ecológicos.

Aspectos que, por lo demás, resultan aún más pertinentes en la actualidad, dada la inserción del país en una economía global donde se maneja mucha información desconocida por los trabajadores que en todo caso incide en sus relaciones laborales".

Para terminar, considera pertinente "recordar que en una ocasión anterior la misma Corte Constitucional ya adoptó una decisión relativa a la libertad sindical para elegir el número de representantes, que resulta más que relevante para el caso sub examine , dado que por virtud de la misma se declaró inexequible la conformación de la delegación que debe presentar el pliego de peticiones al empleador establecida por la ley, por cuanto allí se limitó esa conformación a tres de los miembros del sindicato".

Por lo tanto, la vista fiscal "concluye que la norma demandada, como también sucedía con la norma objeto del fallo que se acaba de citar efectivamente contraría el ordenamiento superior al restringir indebida e injustificadamente la representación de las asociaciones de segundo y tercer grado en la negociación de los pliegos de condiciones, en la etapa de arreglo directo, como lo hace al limitar su participación a máximo dos asesores".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE 1. La competencia La Corte Constitucional es competente para decidir la demanda de la referencia, de conformidad con lo establecido en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución.

2. Planteamiento general El artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo se refiere a la duración de las conversaciones de negociación de los pliegos de peticiones en la etapa de arreglo directo, y al efecto establece que "durarán veinte (20)

días calendario, prorrogables de común acuerdo entre las partes, hasta por veinte (20) días calendario adicionales".

En un primer parágrafo se indica que si al término de la etapa de arreglo directo persisten diferencias sobre alguno o algunos de los puntos del pliego, "las partes suscribirán un acta final que registre los acuerdos y dejarán las constancias expresas sobre las diferencias que subsistan", mientras que, en un segundo parágrafo, se añade que "durante esta etapa podrán participar en forma directa en la mesa de negociaciones, como asesores, hasta dos (2) representantes de las asociaciones sindicales de segundo o tercer grado".

La expresión "hasta dos (2) representantes de las asociaciones sindicales de segundo o tercer grado", ha sido acusada ante esta Corte por los demandantes, quienes pretenden que se declare su inconstitucionalidad, por violación del preámbulo y de los artículos 1, 13, 39, 53 y 93 de la Constitución, así como de los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

Los actores esgrimen un cargo genérico que hacen consistir en la "extralimitación del legislativo" y en la consecuente restricción de la libertad sindical y de la autonomía de las organizaciones sindicales que, según la demanda, "se concreta en la facultad de autorregularse, sin que exista ningún tipo de entrometimiento por parte del Estado", lo cual significa que al legislador solo le estaría "constitucionalmente permitido regularlo en sus aspectos genéricos, dejando abierta la posibilidad para que las organizaciones puedan reglamentar y modificar sus estatutos, su estructura interna, elegir a sus dirigentes, establecer periodos de tiempo para el ejercicio de derechos y/o prerrogativas que internamente se otorgan, indicar requisitos y fijar condiciones propias de la afiliación" y también "fijar el número de asesores que participarán en el proceso establecido en el Código Sustantivo del Trabajo (CST) para el trámite y consecución de la negociación colectiva".

Después de esta formulación genérica, los demandantes se detienen a explicar las violaciones de cada uno de los preceptos que señala como desconocidos. Así, luego de transcribir en su totalidad el preámbulo, alegan que el segmento demandado vulnera el "poder participativo y democrático de los sindicatos en pro de sus trabajadores" e implica "la libertad de escogencia de asesores, por cuanto la normativa demandada impone un muro infranqueable para el ejercicio de la libertad de configuración y decisión de los sindicatos frente a los procesos de negociación, lo que podría contribuir a la creación de un orden laboral y económico injusto".

En cuanto al artículo 1º superior, los libelistas alegan que "la limitación impuesta por parte del legislador implica el desconocimiento de la participación de la sociedad y otros sindicatos como asesores, dentro del proceso de negociación que siguen los sindicatos con sus empleadores, lo que, además, afecta el principio de solidaridad", dado que "a partir de la participación y la solidaridad se constituye un orden económico justo para los trabajadores".

Tratándose del artículo 13, los demandantes estiman que la violación del derecho a la igualdad se produce "al impedir la asesoría y participación de otras asociaciones sindicales dentro del proceso de negociación colectiva, como quiera que la limitación implica una desprotección del sindicato y de los trabajadores", pues estos acuden a la negociación colectiva en razón de su debilidad frente al empleador.

Respecto del derecho a constituir sindicatos y asociaciones, previsto en el artículo 39 de la Carta, los actores consideran que "se ve violentado por la decisión legislativa de imponer limitaciones a la cantidad de asesores que los sindicatos pueden tener durante el proceso de negociación colectiva", siendo que deberían ser estas organizaciones las que escojan "según su decisión, la cantidad y el número de asesores que podrán participar dentro de la negociación", elegirlos y establecer los periodos de las asesorías, las temáticas de las mismas y las atribuciones que se les podrían otorgar o no a los asesores", mas no el Estado.

La infracción del artículo 53 superior la hacen consistir los actores en que el legislador omitió los convenios sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación y negociación colectiva, lo que, adicionalmente, comporta el

quebrantamiento del artículo 93 de la Constitución, “en la medida en que restringió el derecho de las organizaciones sindicales en elegir libremente a sus representantes y asesores”.

Finalmente, en lo atinente a los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, los demandantes señalan que confieren a las organizaciones de trabajadores y empleadores los derechos a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, a elegir libremente a sus representantes, a organizar su administración y actividades y a formular su programa de acción, fuera de lo cual establecen que “las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar ese derecho o a entorpecer su ejercicio legal”.

Del libelo y de las intervenciones que fueron presentadas se deriva la necesaria consideración, con carácter previo, de tres cuestiones, a saber: la aptitud de los cargos para dar lugar al juicio de constitucionalidad, el señalamiento del texto que es objeto de tacha y una aclaración acerca de la cosa juzgada constitucional. En el orden en que han sido enunciados, entra la Corte a examinar estos asuntos.

3. La aptitud de los cargos formulados En la intervención presentada por la apoderada general de ECOPETROL S. A., se llama la atención acerca de que los cargos planteados incumplen algunos de los requisitos mínimos que, según la Sentencia C-1052 de 2001, deben satisfacer las acusaciones, para que la Corte se encuentre en condiciones de entrar a analizar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

A fin de examinar esta cuestión es importante recordar que, en la mencionada providencia, la Corte precisó que las razones por las cuales se estime que los textos normativos demandados violan la Constitución han de ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. La acusación es clara cuando la argumentación proporcionada por el actor permite identificar un hilo conductor que lleve a comprender el contenido de la demanda “y las justificaciones en que se basa” y es cierta siempre que el alegato recaiga “sobre una proposición jurídica real y existente”, es decir, que haga parte del contenido del precepto cuestionado, de modo que no sea una invención del demandante [1] .

Adicionalmente, “las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política”, pues no es factible examinar la constitucionalidad de una norma con base en argumentos vagos, indeterminados, abstractos, indirectos o globales que impidan concretar la acusación y se satisface el requisito de pertinencia si el reproche esgrimido es de índole constitucional e involucra el contenido de los preceptos superiores, en forma tal que la argumentación no se limite a la exposición “de consideraciones puramente legales” [2] .

Las razones de la demanda también deben ser suficientes y esto en dos sentidos, ya que, de una parte, el actor debe proporcionar “todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad”, mientras que, de la otra, “la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prima facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada” [3] .

Conforme ha sido expuesto, los demandantes consideran que el aparte censurado es contrario al preámbulo y al artículo 1º de la Constitución, en el primer caso, por desconocimiento de la participación y de la idea de democracia que encarnan los sindicatos y, en el segundo, por el quebrantamiento de la participación y de la solidaridad, todo lo cual atenta contra el orden justo que el ordenamiento superior persigue.

Exigencia ineludible en la elaboración de las demandas de inconstitucionalidad es la exposición de la manera como las disposiciones inferiores vulneran la Constitución, y esta exigencia se torna más acuciante cuando la preceptiva superior invocada se caracteriza por su alto grado de indeterminación, puesto que, en tales casos, mayor ha de ser el esfuerzo del demandante para intentar demostrar que una específica disposición viola contenidos tan amplios y generales.

En esta ocasión la mención de las ideas de participación, democracia, solidaridad y orden justo corresponde a una respetable opinión de los actores que, sin embargo, no alcanza a estructurar un cargo de inconstitucionalidad, pues entre las afirmaciones del actor y los contenidos superiores que estima conculcados no se logra establecer un hilo conductor que le confiera a lo alegado la claridad necesaria para entrar a examinar si se configura una eventual contradicción, lo que, además, significa que, por este aspecto, la demanda no cumple el requisito de especificidad, porque no define el modo como lo acusado desconoce la Carta y tampoco el de suficiencia, por cuanto los actores no ofrecen elementos argumentativos que sustenten su pretensión, ni logran suscitar siquiera una duda mínima acerca de la posible inconstitucionalidad del precepto demandado.

Lo mismo cabe predicar de la acusación referente a la violación del derecho a la igualdad, como que en decantada jurisprudencia se ha advertido que la demostración de su violación está rodeada de especiales exigencias que el demandante ha de satisfacer, debido a lo cual la aseveración de los actores en el sentido de que la limitación del número de asesores, prevista en el parágrafo 2º del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo, comporta desprotección de los sindicatos y de los trabajadores en cuanto parte débil de la negociación, está lejos de reunir las condiciones requeridas para emprender el juicio de igualdad.

En efecto, no existe claridad sobre los elementos que deban compararse o sobre alguna situación fáctica de discriminación que tenga que ser superada, de donde surge que la acusación también incumple los requisitos de claridad, especificidad y suficiencia, en razón de la ausencia de un hilo conductor, de la falta de argumentos que fundamenten la solicitud de inconstitucionalidad y definan el modo en que se produce la violación, así como de los elementos indispensables para emprender el análisis o generar en el juez de la constitucionalidad alguna duda sobre el sustento constitucional de lo acusado.

Los demandantes fundan su alegato acerca de la vulneración de los artículos 53 y 93 de la Constitución en que el primero establece que “los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”, mientras que el segundo prevé la prevalencia en el orden interno de ciertos tratados y convenios internacionales, lo cual, en criterio del actor, fue vulnerado por el legislador, que habría omitido los convenios sobre libertad sindical y derechos de sindicación y negociación colectiva, afirmación que apunta a la eventual vulneración de los convenios mencionados, pero no a la de los artículos constitucionales invocados, cuya vinculación al cargo, fuera de no ser clara, incumple el requisito de especificación que exige el suministro de argumentos que permitan establecer “si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’ que no se relacionen directamente con las disposiciones que se acusan” [4] .

Resta, entonces, analizar la aptitud de la acusación por desconocimiento del artículo 39 de la Constitución y de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo. El texto constitucional citado establece la libertad de asociación sindical y, según la exposición de los actores, los convenios mencionados confieren derechos a trabajadores y empleadores, al paso que imponen a las autoridades públicas abstenerse de intervenciones limitadoras o entorpecedoras de estos derechos, por lo cual el cargo consistente en que la limitación del número de asesores interfiere la libertad de asociación sindical y las prerrogativas reconocidas en los Convenios es claro y produce, al menos, una duda razonable sobre la constitucionalidad de la preceptiva censurada, siendo de destacar que, como más adelante se pondrá de manifiesto, se trata de un cargo recurrentemente planteado que en algunas oportunidades ha prosperado, mientras que en otras no, lo que persuade a la Corte de la necesidad de examinarlo en esta ocasión.

4. El texto demandado Tal como fue anunciado, el segundo asunto que ha de ser objeto de análisis previo tiene que ver con el texto demandado. De acuerdo con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, en las acciones públicas de

inconstitucionalidad el demandante debe señalar la disposición acusada, mediante su transcripción literal, valiéndose de cualquier medio o de un ejemplar de su publicación oficial.

El primer aspecto relacionado con el texto demandado ha sido puesto de presente en la intervención presentada en representación de ECOPETROL S. A., en la que se lee que el demandante "equivocó la técnica que debe tener la acción pública de constitucionalidad al tenor de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, al identificar erradamente como norma acusada una disposición que ya no se encuentra vigente en el ordenamiento legal colombiano".

En la intervención se explica que el "artículo 434 del Decreto Ley 2663 de 1950 que invocan los demandantes en la legislación sustantiva no existe y realmente corresponde al artículo 451 del mismo Decreto, cuya numeración inicial fue modificada con ocasión de la edición del Código Sustantivo del Trabajo, ordenada por el artículo 46 del Decreto 3743 de 1950", a lo que se agrega que "la redacción original del mismo fue modificada por el artículo 28 del Decreto 2351 de 1965, luego por el artículo 1º de la Ley 39 de 1985 y finalmente, fue recogida en su totalidad por el artículo 60 de la Ley 50 de 1990, norma que se encuentra actualmente vigente y que regula la materia de manera integral".

Sobre este particular la Corte considera que si bien es cierto que el artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo fue subrogado por el artículo 60 de la Ley 50 de 1990, no lo es menos que la transcripción hecha por los actores coincide totalmente con el texto vigente, por lo cual solo un tecnicismo contrario al principio pro actione y llevado al extremo podría dar al traste con la demanda y relevar a la Corte del deber de interpretarla, labor interpretativa que, por lo demás, ha servido de sustento a su admisión, como que en el auto respectivo [5] , al fijar el asunto, el Magistrado sustanciador se refirió, sin ambages, a la "acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo segundo (parcial) del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo".

De igual manera se advierte lo anterior en varias intervenciones, en algunas de las cuales, aun oponiéndose a las pretensiones del actor, se identifica al parágrafo 2º del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo como el texto parcialmente cuestionado, lo que también acontece con la vista fiscal, cuya solicitud se formula respecto de la disposición citada, sin que en ninguno de estos casos se haya expresado duda o confusión acerca de lo efectivamente censurado. En conclusión, no encuentra la Corte que lo indicado en la intervención de ECOPETROL afecte la demanda o la torne inepta.

Ahora bien, cuando se cuestiona solo una parte de un artículo, inciso o parágrafo, la Corte ha indicado que la demanda es parcial [6] y el demandante ha de tener especial cuidado en la identificación del aparte o segmento tachado de inconstitucional, puesto que el texto objeto de acusación ha de tener sentido completo por sí mismo, es decir, con independencia del resto del artículo, inciso o parágrafo en que aparece insertado, de tal forma que, ante una eventual inexequibilidad, lo que quede del texto del que hacía parte permanezca en el ordenamiento con la posibilidad de dar lugar a significados sin necesidad de lo expulsado [7] .

Las fallas en el señalamiento de los textos demandados pueden producir la ineptitud de la demanda, pero en virtud del principio pro actione esa posibilidad es extrema, porque al juez constitucional le corresponde interpretar la demanda y tratar de hallar el sentido que el actor quiso darle, para lo cual es importante contrastar el texto que el demandante estima contrario a la Carta con la argumentación dirigida a sustentar la inconstitucionalidad [8] , ejercicio del que puede resultar que la acusación involucra un aparte menor que el señalado en la demanda o "que, en realidad, el cargo formulado compromete un texto más amplio que el segmento destacado como contrario a la Constitución" [9] .

En el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, la demanda recae sobre una parte del parágrafo 2º del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo, de conformidad con cuyas voces "Durante esta etapa podrán participar en forma directa en la mesa de negociaciones, como asesores, hasta dos (2) representantes de las asociaciones sindicales de segundo y

tercer grado ”. Habiendo sido demandado lo que se resalta en negrillas, fácil es deducir que una eventual inexequibilidad privaría de sentido al enunciado que antecede al que es objeto de censura, toda vez que permanecería en el ordenamiento como un supuesto al que no se anudaría consecuencia jurídica alguna [10] .

Así las cosas, es evidente que existe una falla en el señalamiento del aparte demandado y que, para saber si hay posibilidad de superarla, es menester acudir a la argumentación vertida por los actores en el libelo. Al respecto ya se ha destacado que el cargo apto para dar lugar al juicio de constitucionalidad es el referente a la posible violación del artículo 39 de la Carta y de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo y que la acusación radica en que, al limitar el número de asesores que pueden participar en la mesa de negociaciones, el legislador habría desconocido la libertad sindical y los derechos reconocidos a los sindicatos por los convenios invocados.

Puntualizada de esta manera la cuestión, sin mayor esfuerzo se advierte que la acusación planteada no requiere para su viabilidad de que se involucre la totalidad del parágrafo, por cuanto la formulación del cargo permite sostener que su alcance se concreta cabalmente en la expresión “hasta dos (2)” que, sin necesidad de referencias adicionales, da cuenta de la limitación cuestionada por el demandante y, de tal modo, que su eventual separación del ordenamiento jurídico no privaría de sentido al resto del parágrafo, que sobreviviría con la posibilidad de ser interpretado en el sentido de que, en ausencia de limitante legal, a las organizaciones sindicales correspondería determinar el número de asesores.

Así lo han entendido el ministerio público y algunos intervinientes, como el ciudadano Javier Alfonso Donado Restrepo, quien, al acompañar la pretensión esgrimida en la demanda, señala que “debe ser declarada la inconstitucionalidad de la expresión en negrilla ‘ hasta dos (2) ’ del parágrafo segundo del artículo 434 del decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950, Código Sustantivo del Trabajo”. La Corte, por su parte, con apoyo en las consideraciones precedentes, considera que este es el segmento demandado y a él se referirá en lo sucesivo.

5. La cosa juzgada Los actores llaman la atención sobre un tercer aspecto que conviene tratar previamente, cual es la inexistencia de cosa juzgada constitucional en el presente evento, pese a que la primera parte del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo ya fue objeto de análisis constitucional por esta Corte. En efecto, mediante Sentencia C-466 de 2008, la Corporación resolvió una demanda presentada, entre otras disposiciones, en contra del artículo 434 de la codificación laboral.

En esa ocasión, aunque el demandante acusó todo el artículo, la Corte observó que únicamente argumentó “contra la primera parte”, sin haber cuestionado los parágrafos 1º y 2º, razón por la cual el análisis se limitó a “la primera parte del artículo 434 CST”, censurado por prever un término para llegar a un acuerdo, lo que, en criterio de quienes entonces demandaron, limitaba la libertad de las partes en la negociación colectiva dentro de la etapa de arreglo directo y vulneraba la libertad sindical [11] .

No obstante que la acusación esgrimida es básicamente similar a la que aducen los demandantes en la presente causa, la circunstancia de que el texto ahora demandado corresponda al parágrafo 2º que en aquella oportunidad no fue objeto de análisis y que, desde luego, tiene otro contenido, permite concluir que no se ha configurado el fenómeno procesal de la cosa juzgada constitucional y que, por ende, la Corte debe entrar a examinar la constitucionalidad de la expresión “hasta dos (2)” con base en el ataque que se le formula en la demanda, por vulneración del artículo 39 superior y de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

6. El problema jurídico y su solución De conformidad con lo planteado, a la Corte le corresponde resolver si el parágrafo 2º del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo, al fijar un tope máximo de dos asesores, como representantes de las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado durante la etapa de arreglo directo, viola la libertad sindical establecida en el artículo 39 de la Constitución y los derechos de los sindicatos contemplados en los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

La mención de los Convenios de la OIT impone una consideración inicial relativa al parámetro de constitucionalidad, consideración que deberá complementarse con el examen de las posibilidades que le atañen al legislador a la luz de los contenidos que el demandante estima violados, ya que el núcleo de la acusación reside en la indebida intromisión del legislador, cuyo margen de regulación incluso llega a ser considerado por los actores como inexistente, lo cual comportaría, según su planteamiento, que a las organizaciones sindicales les correspondería, exclusivamente, determinar el número de asesores que podrían participar en la mesa de negociaciones.

Si se llega a concluir que al legislador le corresponde algún margen de regulación, la Corte procederá a examinar el contenido de la libertad sindical y de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo en lo pertinente, así como a establecer el vínculo de esta preceptiva con la materia regulada en el parágrafo parcialmente cuestionado, a fin de determinar si la limitación en el número de asesores, impuesta por el segmento objeto de la demanda, cabe dentro del margen de configuración correspondiente al legislador o lo desborda.

6.1. El parámetro de constitucionalidad Conforme se ha expuesto, la invocación de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, junto al artículo 39 de la Carta, en la condición de preceptiva superior que habría sido violada por el parágrafo 2º del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo, en lo acusado, conduce a analizar, en primer término, lo referente al parámetro que servirá para juzgar la constitucionalidad del segmento objeto de censura.

A este propósito conviene mencionar que, según el artículo 93 de la Constitución, “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno” y que, en idéntico sentido, el artículo 53 superior señala que “los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”.

Con fundamento en estos textos superiores la Corte Constitucional ha incorporado la noción de bloque de constitucionalidad que, en su acepción estricta, agrupa a un conjunto “de normas y principios que, aun cuando no aparecen en el texto constitucional, se entienden integrados a la Constitución y formalmente hacen parte de ella” [12] .

En reiterada jurisprudencia, a este bloque se han adscrito algunos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo y, en particular, los identificados con los números 87 y 98 [13] .

En efecto, mediante las Leyes 26 y 27 de 1976 el Estado colombiano ratificó los Convenios 87 y 98 de la OIT que, respectivamente, se refieren a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva, lo cual le ha permitido a la Corporación sostener que estos Convenios integran la legislación interna, así como del bloque de constitucionalidad, entendido en su sentido estricto, lo que significa que “hacen parte del parámetro de control constitucional de las normas legales que regulan la materia”. Este reconocimiento de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo como integrantes del bloque de constitucionalidad en sentido estricto lo ha hecho la Corte de manera expresa [14] .

Así lo ha estimado la Corte en relación con el Convenio 87, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación [15] , poniendo de relieve que “por hallarse integrado a la Constitución, es parámetro para adelantar el juicio de constitucionalidad de preceptos legales” [16] y lo propio cabe aseverar respecto del Convenio 98, también “integrado expresamente al bloque de constitucionalidad strictu sensu ”, lo cual lo erige en “parámetro de control de constitucionalidad de las normas legales”, de modo que, junto con el Convenio 87, “constituyen normas principales y obligatorias dentro del ordenamiento jurídico” y “se encuentran al mismo nivel de la Constitución, por lo que sirven de referente obligatorio en la interpretación de los derechos de los trabajadores para dar plena efectividad a las libertades sindicales, la protección de los trabajadores y el derecho al trabajo” [17] .

En atención a lo anterior es preciso concluir que los demandantes acertaron al invocar los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, dentro del conjunto de contenidos que consideran violados por la preceptiva

demandada.

6.2. El legislador y los derechos sindicales Para justificar su solicitud de inconstitucionalidad y la tesis de conformidad con la cual el legislador “se extralimitó” al fijar el número máximo de asesores de las asociaciones sindicales de segundo o tercer grado que pueden participar en la etapa de arreglo directo, fuera del artículo 39 de la Constitución, los actores citan los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

Del Convenio 87 destacan el artículo 3º, de acuerdo con el cual “las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular sus programa de acción”, a lo que añade que “las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal”, mientras que del Convenio 98 destacan el artículo 2º que, refiriéndose a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, señala que “deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración”.

Los demandantes estiman que la limitación de la cantidad de asesores que pueden participar en la mesa de negociaciones constituye un acto de injerencia que se coloca en abierta contradicción con la Constitución y con los convenios citados, motivo por el cual tal límite debe ser expulsado del ordenamiento jurídico, pues, en su criterio, son las organizaciones sindicales las llamadas a establecer el número de asesores o a regular la materia, lo que, en otras palabras, debe entenderse como exclusión total del legislador de la posibilidad de regular esa materia.

La anterior afirmación la fundan los demandantes, además, en la prohibición de abstenerse que, según el artículo 3º del Convenio 87, han de observar las autoridades públicas para no afectar los derechos de las organizaciones de trabajadores y empleados, allí mismo contemplados. Empero, esta Corporación ha indicado que “la prohibición en tales términos establecida, a primera vista parece rechazar cualquier tipo de intervención de las autoridades y, sin embargo, en contra de esa lectura tan radical, en reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha enfatizado que la libertad sindical y la autonomía de los sindicatos que hace parte de su contenido no tiene carácter absoluto, porque así se deriva de los convenios internacionales y del propio artículo 39 de la Constitución Nacional” [18] .

Al desarrollar este planteamiento, la Corte puntualizó que el artículo 8º del Convenio 87 de la OIT expresamente establece que “al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad” y que el artículo 39 superior precisa que “la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos” [19] .

La lectura de las disposiciones transcritas lleva a concluir que tanto del Convenio 87 de la OIT, como de la Constitución, se desprende que “el funcionamiento de las organizaciones sindicales ha de ajustarse a la legalidad” [20] , lo cual implica que “por vía legislativa pueden 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 públicas, los derechos y deberes ajenos y, en general, el cumplimiento de cualquier finalidad que se estime esencialmente valiosa” [21] .

En este orden de ideas, no cabe entender que el parágrafo 2º del artículo 134 del Código Sustantivo del Trabajo sea inconstitucional a causa de que el legislador tuviera absolutamente vedada la posibilidad de regular lo atinente al número de asesores de las organizaciones sindicales de segundo o tercer grado que pueden participar en la mesa de negociaciones. Sin embargo, procede examinar si la regulación vertida en el segmento demandado es razonable y proporcionada, habida cuenta de que los actores juzgan que equivale a una injerencia desmedida o arbitraria.

6.3. Los derechos sindicales y el aparte cuestionado El artículo 39 de la Constitución establece, en su primer inciso, que "los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado".

Con fundamento en este enunciado la Corte Constitucional ha hecho énfasis en que el derecho a la asociación sindical allí previsto tiene tres facetas, pues, de una parte, incorpora la libertad individual de organizar sindicatos, de la otra, implica la libertad tanto para afiliarse como para retirarse de esas organizaciones y, además, comprende la autonomía sindical que es la facultad de la organización sindical "para crear su propio derecho interno, para organizarse, tal como lo dispone el artículo 3º del Convenio 87 de la OIT" [22] .

Así pues, conforme lo ha señalado la Corporación, "tanto en los instrumentos internacionales como en la propia Carta Política se otorga una protección especial a la libertad sindical y el derecho de asociación sindical y se consagra la garantía de que su ejercicio no puede ser limitado o impedido por la intervención de las autoridades, o indebida injerencia del Estado o restricción indebida de la legislación que afecte el núcleo esencial de estos derechos" [23] .

El derecho de asociación sindical mantiene fuertes vínculos con otros derechos de índole constitucional, como acontece con el derecho de negociación colectiva que, de acuerdo con la Corte, le es "consustancial", por cuanto "le permite a la organización sindical cumplir la misión que le es propia de representar y defender los intereses comunes de sus afiliados", relación que no soslaya las diferencias existentes entre uno y otro, pues "el derecho de asociación persigue asegurar la libertad sindical, mientras que el de negociación colectiva se constituye en un mecanismo para regular las relaciones laborales", a lo cual se suma que "mientras que el derecho de asociación sindical es de naturaleza fundamental, el de negociación colectiva prima facie no tiene ese carácter, aunque puede adquirirlo cuando su vulneración implica la amenaza o vulneración del derecho al trabajo o asociación sindical" [24] .

El artículo 55 superior garantiza "el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales" y con fundamento en este artículo y en el Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo, esta Corporación ha indicado que corresponde "a un concepto más amplio que las figuras pliegos de peticiones y convención colectiva", como 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" [25] .

Este concepto le ha permitido a la Corte sostener que la negociación colectiva también tiene en nuestra legislación "una connotación amplia, pues hace referencia al surgimiento de un conflicto 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 -arts. 452 a 461 del CST-, hasta el arribo a un acuerdo y la suscripción de una convención o pacto colectivo - Título III CST" [26] .

Con facilidad se advierte que el parágrafo parcialmente censurado regula un aspecto comprendido dentro del concepto amplio de negociación colectiva y que corresponde a la primera etapa en la cual se desencadena el conflicto colectivo, se inician las conversaciones y se intenta el arreglo directo, cuyo tratamiento trae el Código Sustantivo de Trabajo a partir de su artículo 432, referente a los delegados y sigue con el artículo 433 sobre la iniciación de las conversaciones, con el artículo 434 acerca de la duración de esas conversaciones, con el artículo 435 relativo al acuerdo y culmina con al artículo 436 atinente al desacuerdo, precepto en el cual se prevé lo que debe hacerse cuando no se llega a un arreglo directo "en todo o en parte".

Nótese que el artículo 434 del cual hace parte el parágrafo 2º, acusado en la parte en que fija un tope al número de asesores de las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado que pueden participar en la mesa de negociaciones,

aparece incorporado dentro del concepto amplio de negociación colectiva y que, por lo tanto, ese es el contexto que ha de tenerse en cuenta al momento de examinar la acusación formulada por el actor.

6.4. El análisis del cargo formulado Conviene repetir que los demandantes cuestionan la constitucionalidad de la expresión “hasta dos (2)”, contenida en el parágrafo 2º del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo, que así limita el número de asesores de las asociaciones sindicales de segundo y tercer grado que pueden participar directamente en la mesa de negociaciones durante la etapa de arreglo directo, y el cuestionamiento se formula bajo el cargo de restringir la libertad sindical, así como contenidos de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

En el apartado anterior de esta providencia se ha destacado la relación existente entre el derecho de asociación sindical, previsto en el artículo 39 de la Constitución y el derecho de negociación colectiva contemplado en el artículo 55 superior, y a la vez se ha hecho mención de las diferencias existentes entre ellos y de la incorporación del parágrafo parcialmente demandado dentro del concepto amplio de negociación colectiva manejado por la Corte.

Sin desconocer los rasgos característicos de cada uno de los derechos mencionados, es indispensable puntualizar que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, “ninguno de los derechos en cuestión tiene un carácter absoluto o ilimitado” [27] , lo cual ya ha sido puesto de presente en esta providencia a propósito de los derechos de asociación y libertad sindical, siendo del caso señalar ahora que, según el artículo 55 de la Carta, el derecho de negociación colectiva está garantizado “con las excepciones que señale la ley”.

Por lo anterior, “la Corte considera que es compatible con el derecho a la negociación colectiva, tal y como se encuentra desarrollado por los tratados internacionales de derechos humanos, que la ley fije un marco general en el que se desenvuelva la negociación colectiva” [28] .

Desde luego, importa reiterar que lo anterior no significa “que cualquier limitación de carácter legal sea constitucionalmente aceptable, pues, como lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación, se requiere que las restricciones impuestas por el legislador a los derechos constitucionales sean proporcionales y razonables” [29] .

En diversas oportunidades la Corte ha declarado la exequibilidad de disposiciones acusadas de incidir arbitrariamente en los derechos de asociación y libertad sindical y de negociación colectiva.

Así, por ejemplo, en la Sentencia C-201 de 2002, al examinar los artículos 359 y 401, literal d) del Código Sustantivo del Trabajo que establecen un número mínimo de miembros para constituir un sindicato, la Corte estimó que al legislador le corresponde “la responsabilidad de establecer, por medio de la ley, los preceptos que desarrollen la garantía de la libertad sindical en aspectos tales como el número de trabajadores que se requieren para constituir una organización sindical, el domicilio, estatutos, número de representantes y sus fueros, etc., es decir, en aspectos que permitan la realización plena del derecho de asociación sindical y la efectividad de su ejercicio”.

En la citada providencia la Corte enfatizó que no le asistía razón al demandante cuando afirmó “que la determinación del número mínimo de trabajadores para constituir un sindicato o para que este subsista, es una facultad discrecional de las organizaciones sindicales que escapa a la órbita del legislador, pues este órgano es competente para determinar los lineamientos generales aplicables al ejercicio de los derechos de asociación y libertad sindical, entre los que se destaca el requisito que cuestiona el actor” [30] .

Ahora bien, el parágrafo parcialmente cuestionado en la demanda que ahora ocupa la atención de la Corte, prevé la participación en la mesa de negociaciones de hasta dos representantes de las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado, siendo de interés señalar que “el derecho de sindicación protege un ámbito de conductas” que, entre otros aspectos, comprende “la facultad de que disponen tanto los sindicatos como las asociaciones de empleadores de constituir y vincularse a federaciones y confederaciones de orden nacional e internacional” [31] .

El actor considera que la imposición de un límite al número de asesores de las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado que pueden participar en la mesa de negociaciones comporta un desconocimiento de la libertad sindical, en cuanto afecta las facultades de representación de las organizaciones sindicales, que también están incluidas en el ámbito del derecho de sindicación y de la libertad sindical.

La Corte, con apoyo en el artículo 417 del Código Sustantivo del Trabajo ha señalado que "las organizaciones de segundo y tercer grado tienen derecho al reconocimiento de personería jurídica propia y las mismas atribuciones de los sindicatos, salvo la de declarar la huelga, por ser esta decisión atribución exclusiva de los sindicatos", lo que le ha permitido aseverar que "si bien las federaciones y confederaciones tienen los mismos derechos de los sindicatos conforme se ha precisado, hay que entender cuál es el papel que cumplen unos y otras" [32] .

Al definir el papel de los sindicatos y de las federaciones y confederaciones, la Corporación ha indicado que "los sindicatos tienen como objetivo principal representar los intereses comunes de los trabajadores frente al empleador, lo cual se manifiesta primordialmente en la integración de comisiones de diferente índole, en la designación de delegados o comisionados, en la presentación del pliego de peticiones, en la negociación colectiva y la celebración de convenciones colectivas y contratos colectivos, en la declaración de huelga y la designación de árbitros", en tanto que "las federaciones y confederaciones son uniones sindicales de segundo y tercer grado, que desarrollan funciones de asesoría de sus organizaciones afiliadas ante los respectivos empleadores en la tramitación de sus conflictos y frente a las autoridades o terceros de cualesquiera reclamaciones" [33] .

Repárese en que las asociaciones sindicales de segundo y tercer grado cumplen funciones de asesoría de los sindicatos afiliados en la tramitación de conflictos y en que el parágrafo parcialmente acusado alude a la participación directa en la mesa de negociaciones de hasta dos representantes de las asociaciones sindicales de segundo o tercer grado, pero "como asesores", lo cual demuestra que la disposición censurada concreta la función de asesoría correspondiente a las federaciones y confederaciones, mas no la representación de los trabajadores.

Corrobora lo anterior la definición del papel de sindicatos y de federaciones y confederaciones que también ha formulado la Corte en los siguientes términos: "la representación directa de los trabajadores en el conflicto económico que han planteado al empleador a través del pliego de peticiones corresponde exclusivamente a los sindicatos", como que "igualmente son los trabajadores sindicalizados, reunidos en asamblea, los que toman la decisión de declarar la huelga, cuando no es posible solucionar el conflicto por la vía directa", en lo que encuentra justificación constitucional "que las federaciones y confederaciones estén excluidas de una decisión, como es la declaración de huelga, que es una cuestión que toca de manera directa y sustancial con los intereses de los trabajadores afiliados y aun con los no afiliados" [34] .

El asunto ahora debatido tiene que ver, entonces, con las funciones de asesoría atribuidas a las federaciones y confederaciones en la tramitación de los conflictos y, particularmente, en la etapa de arreglo directo, mas no con la representación de los trabajadores que es asunto distinto y con una mayor vinculación a los derechos de asociación y libertad sindical que la mantenida por la materia regulada en el precepto acusado, cuya relación más evidente la mantiene con el derecho a la negociación colectiva que, en principio, ofrece un ámbito más propicio a la facultad de configuración legislativa, dado que " prima facie no tiene carácter fundamental" [35] .

Así las cosas, si, conforme se desprende de la citada Sentencia C-201 de 2002, aun tratándose de la representación la ley puede intervenir para establecer un marco y fijar "el número de representantes y sus fueros", no hay razón para que una intervención en tal sentido le esté vedada al legislador en el caso de la cantidad de asesores que, en nombre de las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado, pueden participar en la mesa de negociaciones durante la etapa de arreglo directo, que, se repite, está inscrita dentro del derecho a la negociación colectiva.

Desde esta perspectiva, y conforme se expuso al establecer que en este evento no se configura la cosa juzgada constitucional, la Corte Constitucional declaró exequible el primer inciso del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo, artículo del que hace parte el parágrafo 2º parcialmente censurado, que en lo entonces demandado fija en 20 días calendario, prorrogables por otros 20, el término de duración de las conversaciones de negociación de los pliegos de peticiones en la etapa de arreglo directo, término que también fue acusado de constituir una injerencia arbitraria en el derecho y la libertad de asociación y en la negociación colectiva.

Al analizar la disposición demandada, la Corte precisó que el término de 20 días es "inicial, obligatorio y mínimo, mientras que el de la prórroga es "posterior, facultativo y máximo", de donde "solo el primer término de veinte (20) días para el desarrollo de las conversaciones sobre el pliego de peticiones en el arreglo directo, tiene un carácter obligatorio para las partes", sin que eso signifique vulneración del "núcleo esencial del derecho de negociación colectiva", pues la previsión de un término obligatorio "constituye una regulación legal permitida por la propia Constitución como límite al derecho de negociación y como parte de la libertad de configuración del legislador en esta materia" [36] .

Añadió la Corte que la previsión de esos términos atendía criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en cuanto el primero busca "establecer un periodo mínimo para el desarrollo de la etapa inicial de conversaciones directas sobre el pliego de peticiones presentado por los trabajadores que debe ser agotado antes de intentar otros mecanismos como la huelga o el arbitramento, mientras que el segundo surge del acuerdo voluntario entre las partes y permite continuar las conversaciones directas cuando "el término inicial haya sido insuficiente para lograr un acuerdo entre las partes".

La Corte considera que igual apreciación merece el establecimiento legal de un límite al número de asesores que, en representación de las asociaciones de segundo y tercer grado, pueden participar en la mesa de negociaciones, ya que en lugar del carácter arbitrario y destructor de la libertad sindical que el demandante le atribuye al mencionado tope, lo que se revela es su condición razonable y proporcional.

En efecto, fuera de que no se trata de la representación sindical, sino de las labores de asesoría confiadas a federaciones y confederaciones, la previsión legislativa, lejos de anular la participación de los asesores limita su número, dejándole a las respectivas organizaciones sindicales la facultad de designarlos conforme a sus procedimientos y de decidir si las representa en la mesa un asesor o dos, lo que garantiza un margen de decisión y la posibilidad de que participe un número plural de asesores, si así lo decide la respectiva asociación sindical.

Además, el parágrafo 2º prevé que los asesores participarán en la mesa de negociaciones "en forma directa", lo que, de una parte, significa que esa participación directa no agota la función de asesoría que desplieguen las federaciones o las confederaciones, pues nada impide que por fuera de la mesa se preste asesoría en los términos que decida cada asociación y, de la otra, significa que mediante la limitación del número de asesores se pretende satisfacer directamente y en la mesa de negociaciones la posibilidad de prestar asesoría, aunque sin promover una congestión que lleve a entrabar las conversaciones.

Dado que esas conversaciones tienen lugar en la etapa de arreglo directo al limitar el número de asesores con posibilidades de participación directa se procura la fluidez de las negociaciones que, por lo demás, se desarrollan en un término mínimo y voluntariamente prorrogable que debe ser aprovechado de la mejor manera para llegar a un acuerdo que evite la prolongación y agravamiento del conflicto o, en el peor de los casos, para definir la situación y la alternativa a tomar si no se llega a algún acuerdo, finalidades todas legítimas y favorecidas por un límite que el legislador puede establecer autorizado por la propia Constitución que, en su artículo 55, contempla la negociación colectiva y la somete a "las excepciones que señale la ley".

Conforme se apuntó en el inicio de estas consideraciones, al decidir sobre la aptitud de los cargos formulados, la acusación por la limitación legislativa de la libertad de asociación sindical o del derecho a la negociación colectiva

constituye un cargo de frecuente formulación en demandas que en algunas ocasiones han prosperado, mientras que en otras no.

La decisión, en un sentido o en otro, depende de las particularidades de cada caso, debiéndose puntualizar ahora, a título de ejemplo, que fuera de la ya mencionada Sentencia C-201 de 2002 en la cual la Corporación declaró la exequibilidad de los artículos 359 y 401, literal d) del Código Sustantivo del Trabajo, relativos al establecimiento de un número mínimo de miembros para constituir un sindicato, existen otras providencias en las que se ha declarado la constitucionalidad de distintas disposiciones, tras despachar desfavorablemente un cargo similar al propuesto por los actores en la presente causa.

Así, en la Sentencia C-112 de 1993, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 3º de la Ley 60 de 1993 que impedía a los directivos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de esas empresas, autorizar remuneraciones y prestaciones para los trabajadores oficiales, que excedieran lo percibido por el representante legal. En esa oportunidad la Corporación indicó que "bien puede el legislador, en ejercicio de sus competencias constitucionales fijar topes máximos a la remuneración y prestaciones de los trabajadores oficiales, pues tal actuación tiene nítido asidero constitucional en las disposiciones ya comentadas, sin que por lo demás, pueda válidamente aducirse que tal proceder comporta desconocimiento de la libertad de negociación colectiva".

Así mismo, el artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo fue declarado exequible en la parte referente al establecimiento de una vigencia temporal de las convenciones colectivas, mediante Sentencia C-009 de 1994, pues de la prohibición impuesta a los convenios y acuerdos de trabajo por el artículo 53 superior, en el sentido de no menoscabar los derechos de los trabajadores, no puede derivarse que se impida "el ejercicio del derecho a la negociación colectiva", lo que haría nugatoria su esencia y su finalidad, por cuanto, en lugar de tornarse indefinidas, las normas de la convención "requieren adaptarse a las necesidades cambiantes de las relaciones laborales, aunque deben respetarse los derechos adquiridos por los trabajadores en dicha convención".

Además, en la Sentencia C-262 de 1995, al examinar varias disposiciones de la Ley 99 de 1993 y del Decreto Ley 1275 de 1994 que reestructuraban una entidad administrativa y modificaban el régimen laboral de sus empleados, tornándolos de trabajadores oficiales a empleados públicos, la Corte sostuvo que los derechos de asociación, negociación y huelga, cuya violación fue invocada, "corresponden a tres instancias diferenciadas por la Constitución desde el punto de vista de su contenido y en relación con su ejercicio, según lo establecido por los artículos 55 y 56 de la Carta Política que les imprimen limitaciones expresas y que han sido desarrollados por el conjunto de la normatividad legal, en muchas de sus disposiciones vigentes", de donde dedujo que "las limitaciones constitucionales y legales respecto de los mencionados derechos, no implican necesariamente y en todo caso el desconocimiento o el recorte ilegítimo del derecho de asociación protegido por los convenios internacionales que se mencionan en la demanda".

La Sentencia C-1319 de 2000 contiene la decisión de la Corte respecto de la posibilidad de pactar condiciones laborales especiales en las empresas sometidas a reestructuración, prevista en la Ley 550 de 1999. Aunque algunos apartes fueron hallados inexequibles, la Corporación se pronunció a favor de la exequibilidad de esos acuerdos, aun si suponían desmejora de las condiciones laborales inicialmente pactadas, habiéndose basado para ello en la función social que compete a la empresa, de modo que la prohibición de su desconocimiento unilateral por el empleador o de su eliminación por leyes posteriores, no impide "una concertación para acordar su suspensión total o parcial, como lo propone la normatividad demandada".

En la Sentencia C-551 de 2003 la Corte declaró exequible la disposición de la Ley 796 de 2003 que convocaba a un referendo constitucional, precepto mediante el cual se imponía un tope máximo a las mesadas pensionales, tras estimar razonable que el Estado limitara el derecho a la negociación colectiva "para salvaguardar la propia viabilidad financiera

del sistema general de pensiones", por ser "compatible con el derecho a la negociación colectiva, tal y como se encuentra desarrollado por los tratados internacionales de derechos humanos, que la ley fije un marco general en el que se desenvuelva la negociación colectiva".

Como se observa, aun cuando se trate de una misma acusación, la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de los preceptos acusados de limitar o desconocer los derechos de asociación sindical y a la negociación colectiva, depende de las especificidades de cada situación, sin que resulte posible erigir una regla general fundada en el simple parecido que un caso pueda tener con otro.

Lo anterior explica que en esta ocasión no se reitere la Sentencia C-797 de 2000, contentiva de la inexequibilidad de un aparte del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo que establecía el número de delegados que deben presentar el pliego de peticiones, puesto que, en contra de la asimilación de las circunstancias patente en el concepto del señor Procurador General de la Nación, de conformidad con lo que se ha expuesto, es claro que median importantes diferencias entre lo allí estudiado y lo ahora debatido, como que entonces se trataba del derecho a la libertad sindical y no de la negociación colectiva, de la representación, mas no de la asesoría confiada a las organizaciones de segundo y tercer grado y, en últimas, de los sindicatos encargados de esa representación de los trabajadores y no de las federaciones o confederaciones que, en el estricto sentido prohijado por la jurisprudencia constitucional, no ejercen esa representación que, se repite, está asignada a las organizaciones sindicales de primer grado.

Siendo así, no encuentra la Corte motivo de inconstitucionalidad en la expresión "hasta dos (2)", contenida en el parágrafo 2º del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo y declarará su exequibilidad, pero solo por los cargos examinados, ya que, conforme se indicó en la primera parte de estas consideraciones, algunos de los cargos planteados no fueron analizados a causa de su ineptitud.

7. Síntesis de la providencia Debido a la ineptitud de los cargos referentes a la vulneración del preámbulo y de los artículos 1º, 13, 39, 53 y 93 de la Carta, la Corte decidió examinar el cargo por violación del artículo 39 superior y de los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, que el actor formuló en contra de la expresión "hasta dos (2)", contenida en el parágrafo 2º del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo, por constituir una injerencia inadecuada en la libertad sindical la limitación del número de asesores que pueden participar directamente en la mesa de negociaciones durante la etapa de arreglo directo, en representación de las asociaciones sindicales de segundo y tercer grado.

Tras verificar la inexistencia de cosa juzgada y determinar que los Convenios 87 y 98 de la OIT hacen parte del bloque de constitucionalidad en el sentido estricto definido en la jurisprudencia, la Corporación encontró que ni de la Constitución ni de los Convenios invocados se deduce la exclusión de las potestades configurativas del legislador que, en consecuencia, puede regular materias como la tratada en el parágrafo parcialmente demandado, por lo cual la cuestión debatida fue concretada a la determinación del carácter razonable y proporcionado del segmento normativo censurado.

A continuación, la Corte puso de manifiesto la relación existente entre los derechos de asociación y libertad sindical con el derecho a la negociación colectiva, previsto en el artículo 55 de la Constitución y, dejando a salvo las diferencias ya contempladas en la jurisprudencia, concluyó que, sin perjuicio de la mentada relación, la preceptiva cuestionada se inscribe dentro del ámbito de la negociación colectiva y específicamente en lo atinente a la etapa de arreglo directo.

Con base en lo anterior, la Corte puntualizó que el derecho a la negociación colectiva tampoco es absoluto y que al legislador le corresponde fijar un marco para el desarrollo de las negociaciones y de allí pasó a señalar que la fijación por la ley de un número máximo de asesores no contradice la Constitución, habida cuenta de que el parágrafo parcialmente demandado no regula la representación de los trabajadores, sino que concreta las funciones de asesoría cumplidas por

federaciones y confederaciones que, como asociaciones sindicales de segundo y tercer grado, tienen un papel que, en ciertos aspectos, difiere del encomendado a los sindicatos, encargados de asumir la representación de los trabajadores.

La Corte halló que la fijación de un tope al número de asesores que en nombre de las federaciones y confederaciones puede participar directamente en la mesa de negociaciones durante la etapa de arreglo directo no es medida arbitraria, sino razonable y proporcionada, pues no hace nugatoria la función de asesoría, mantiene un margen de decisión en cabeza de las organizaciones de segundo y tercer grado respecto de la designación de estos asesores y de su número, que incluso puede ser plural, no impide que se preste asesoría por fuera de la mesa, ya que el límite legalmente establecido lo es en relación con los asesores que pueden participar en forma directa en esa mesa, lo cual tiene el cometido adicional de procurar un mínimo de orden en las negociaciones y de evitar que se entraben, haciendo compatible esta finalidad con el cumplimiento efectivo de las funciones de asesoría a cargo de federaciones y confederaciones. La Corporación decidió que la expresión acusada es exequible y limitó la declaración a los cargos examinados, teniendo en cuenta que otras acusaciones planteadas resultaron ineptas.

VII. DECISION En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE , por los cargos examinados en esta Sentencia, la expresión “hasta dos (2)”, contenida en el parágrafo 2º del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Presidente Ausente con excusa MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada Con salvamento de voto MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada JORGE IVAN PALACIO PALACIO Magistrado Con salvamento de voto JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Magistrada (E) ANDRES MUTIS VANEGAS Secretario General (E) SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JORGE IVÁN PALACIO PALACIO A LA SENTENCIA C-018/15 PARTICIPACION EN ASOCIACIONES SINDICALES DE SEGUNDO O TERCER GRADO PARA ASISTIR A LOS EMPLEADORES EN LA ETAPA DE ARREGLO DIRECTO- Potestad de configuración legislativa no fue puesta en discusión por los accionantes, quienes basaron su cuestionamiento en que el límite de dos asesores es irrazonable e inequitativo (Salvamento de voto) DERECHO A LA NEGOCIACION COLECTIVA- Faceta del derecho a la libertad sindical con rango constitucional (Salvamento de voto) /DERECHO A LA NEGOCIACION COLECTIVA- Es incorrecto negarle el carácter constitucional para mostrarlo como absolutamente disponible por vía legislativa (Salvamento de voto) FACULTAD DE LAS ASOCIACIONES SINDICALES PARA LA ELECCION DE SUS REPRESENTANTES PERO NO DE SUS ASESORES- Desconoce el principio de autonomía (Salvamento de voto) LIMITE A LA PARTICIPACION DEL NUMERO DE REPRESENTANTES DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES EN LAS ETAPAS DE NEGOCIACION COLECTIVA Y DE ARREGLO DIRECTO DE UN CONFLICTO COLECTIVO DE TRABAJO- Restricción a la libertad sindical (Salvamento de voto) PARTICIPACION DE REPRESENTANTES DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES EN LAS ETAPAS DE NEGOCIACION COLECTIVA Y DE ARREGLO DIRECTO DE UN CONFLICTO COLECTIVO DE TRABAJO- Limitaciones a la libertad sindical son inconstitucionales, desproporcionadas e inequitativas (Salvamento de voto) Referencia:

Expedientes D-10309 Demanda de inconstitucionalidad en contra del parágrafo segundo (parcial) del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo.

Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Con el respeto que merecen las providencias de esta Corporación, me permito manifestar mi salvamento de voto en relación con lo decidido por la Sala Plena en el asunto de la referencia.

Las razones de mi discrepancia son las siguientes: 1. En el caso sometido a estudio de la Corte en esta oportunidad, considero que la limitación de la participación de las asociaciones sindicales de segundo y tercer grado -a solo dos personas-, en el marco de un conflicto colectivo de trabajo, restringe intensa e inconstitucionalmente el derecho a la libertad sindical y, particularmente, el principio de autonomía de las organizaciones sindicales.

2. Estimo que la solución concebida por la mayoría en el caso sub examine, tiene tres problemas teóricos fundamentales, que describiré a continuación. En primer lugar, debo señalar que la potestad de configuración legislativa nunca fue puesta en discusión por los accionantes, quienes basaron su cuestionamiento en el límite de dos asesores como irrazonable e inequitativo, bajo el argumento cierto de que no existe restricción constitucional alguna para que los asesores sindicales puedan acompañar a los empleadores en la etapa de arreglo directo, y no en que el Legislador tenga prohibida la regulación en el ámbito de los conflictos colectivos de trabajo o en cuanto al número de participantes en la etapa de arreglo directo.

En segundo lugar, el derecho a la negociación colectiva es una faceta del derecho a la libertad sindical, el cual tiene rango constitucional. Esto no significa que no pueda ser objeto de restricciones legítimas, puesto que todos los derechos pueden serlo. Pero negarle ese carácter, con fundamento en dos obiter dicta que son citados fuera de contexto en la providencia, para mostrarlo como absolutamente disponible por vía legislativa es incorrecto. Precisamente, así lo ha entendido la Corte en su jurisprudencia; al respecto, la sentencia C-385 de 2000 señaló lo siguiente:

"En el derecho de asociación sindical subyace la idea básica de la libertad sindical que amplifica dicho derecho, 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.

Ello implica, la facultad que poseen las referidas organizaciones para autoconformarse y autoregularse 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."

Finalmente, la interpretación según la cual si el artículo 3 o del Convenio 87 de la OIT establece que las asociaciones sindicales tienen autonomía para la elección de sus representantes, pero no de sus asesores, debe entenderse que en ello se agota la facultad de las organizaciones sindicales para tomar las decisiones que les conciernen, no es solo excesivamente formalista, sino que desconoce la amplitud del principio de autonomía, la obligación de los jueces es la de dar a las normas de derechos humanos el mayor alcance posible a favor de la persona -en virtud del principio pro homine- y del principio de interpretación de los tratados que ordena entender cada una de sus disposiciones, y los conceptos contenidos en ellas, de manera que se satisfaga el objeto y fin del tratado.

3. En este sentido es claro que la norma demandada, al imponer un límite de participación en el número de representantes de las organizaciones sindicales -en las etapas de negociación colectiva y de arreglo directo de un conflicto colectivo de trabajo-, restringe indebidamente la libertad sindical, al impedir que dichas agremiaciones puedan determinar libremente el número de asesores que requieren para que los representen en la etapa de negociación.

En conclusión, considero que esta clase de limitaciones a la libertad sindical son inconstitucionales, desproporcionadas e inequitativas respecto de las organizaciones sindicales, de manera que la disposición acusada ha debido declararse inexequible.

Fecha ut supra JORGE IVAN PALACIO PALACIO Magistrado SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA MARÍA VICTORIA CALLE CORREA A LA SENTENCIA C-018/15 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE PROCESO DE NEGOCIACION COLECTIVA DE TRABAJO- El que se limite a dos personas la participación de las asociaciones sindicales de segundo y tercer grado, en el marco de un conflicto colectivo de trabajo, restringe en forma grave el derecho a la libertad sindical y, concretamente, el principio de autonomía de las organizaciones sindicales (Salvamento de voto) DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE PROCESO DE NEGOCIACION COLECTIVA DE TRABAJO- La limitación que impone la norma demandada a la libertad sindical (en su faceta de negociación colectiva y aplicable en la etapa de arreglo directo de un conflicto colectivo de trabajo) es irrazonable, desproporcionada e inequitativa en relación con los empleadores, de manera que debió ser declarada inexequible (Salvamento de voto) Expediente D-10.309 Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del parágrafo segundo (parcial) del artículo 434 del Código Sustantivo del Trabajo Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Con el acostumbrado respeto, a continuación procedo a exponer las razones que me llevaron a salvar el voto en la presente sentencia.

En mi concepto, el que se limite a dos personas la participación de las asociaciones sindicales de segundo y tercer grado, en el marco de un conflicto colectivo de trabajo, restringe en forma grave el derecho a la libertad sindical y, concretamente, el principio de autonomía de las organizaciones sindicales.

La respuesta dada por la mayoría de la Sala al problema jurídico se basa en tres fundamentos: primero, que la potestad de configuración que ostenta el Congreso de la República le permite limitar el número de intervinientes en la etapa de arreglo directo; segundo, que el derecho a la negociación colectiva no es fundamental, lo que amplía el ámbito de configuración legislativa y permite la imposición de restricciones más intensas al derecho; y, tercero, que el artículo 3º del Convenio 87 de la OIT, invocado por los autores como fundamento del principio de autonomía de las asociaciones sindicales, prescribe que estas cuentan con la potestad de elegir sus “ representantes”, pero no sus “ asesores”.

Cada uno de esos fundamentos es problemático: Así, (i) la potestad de configuración legislativa nunca fue puesta en discusión por los accionantes, quienes basaron su cuestionamiento en que el límite de dos asesores es irrazonable e inequitativo, pues no existe restricción alguna para los asesores que puedan acompañar a los empleadores en la etapa de arreglo directo, y no en que el Legislador tenga vedada la regulación en el ámbito de los conflictos colectivos de trabajo (y, concretamente, en cuanto al número de participantes en la etapa de arreglo directo);

(ii) El derecho a la negociación colectiva es una faceta del derecho a la libertad sindical, el cual tiene rango de fundamental. Esto no significa que no pueda ser objeto de restricciones legítimas, pues todos los derechos pueden serlo. Pero negarle ese carácter, con fundamento en dos obiter dicta que son citados fuera de contexto, para mostrarlo como absolutamente disponible por vía legislativa es incorrecto; y (iii) La interpretación según la cual si el artículo 3º del Convenio 87 de la OIT establece que las asociaciones sindicales tienen autonomía para la elección de sus “representantes”, pero no de sus “ asesores”, debe entenderse que en ello se agota la facultad de las organizaciones sindicales para tomar las decisiones que le conciernen, no solo es excesivamente formalista, sino que desconoce la amplitud del principio de autonomía, la obligación de los operadores jurídicos de dar a las normas de derechos humanos el mayor alcance posible a favor de la persona (pro homine o pro persona) y el principio de interpretación de los tratados que ordena entender cada una de sus disposiciones (y los conceptos contenidos en ellas) de manera que se satisfaga el objeto y fin del tratado.

Por lo tanto, considero que la limitación que impone la norma demandada a la libertad sindical (en su faceta de negociación colectiva y aplicable en la etapa de arreglo directo de un conflicto colectivo de trabajo) es irrazonable, desproporcionada e inequitativa en relación con los empleadores, de manera que debió ser declarada inexequible.

Dejo así plasmadas las razones por las cuales, me aparto de la posición mayoritaria en este asunto. Fecha ut supra, MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada [1] Sentencia C-1052 de 2001.

[2] Ibídem. [3] Ibídem. [4] Sentencia C-1052 de 2001. [5] Auto del 14 de julio de 2014. [6] Sentencia C-473 de 1994. [7] Sentencia C-565 de 1998.

[8] Ibídem. [9] Sentencia C-617 de 2008. [10] Sentencia C-710 de 1996. [11] Sentencia C-466 de 2008. [12] Sentencia C-225 de 1995. [13] Se indica que “algunos” Convenios de la Organización Internacional del Trabajo han sido adscritos al bloque de constitucionalidad en sentido estricto, ya que no todos los convenios hacen parte de ese bloque. Sentencia C-280 de 2007.

[14] Sentencia C-466 de 2008. [15] Sentencias C-401 de 2005 y C-465 de 2008. [16] Sentencia C-617 de 2008. [17] Sentencia T-261 de 2012. [18] Sentencia C-617 de 2008.

[19] Ibídem. [20] Ibídem. [21] Sentencia C-797 de 2000. [22] Sentencia T-656 de 2004. También pueden consultarse las Sentencias C-797 de 2000 y C-063 de 2008.

[23] Sentencia C-466 de 2008. [24] Sentencia C-063 de 2008. En este mismo sentido pueden ser consultadas las Sentencias T-418 de 1992, SU-342 de 1995, C-161 de 2000 (sobre la constitucionalidad del Convenio 154 de la OIT y de su ley aprobatoria (524 de 1999), C-1050 de 2001 y C-280 de 2007, entre otras.

[25] Sentencia C-1234 de 2005. [26] Sentencia C-466 de 2008. [27] Sentencia C-280 de 2007. [28] Sentencia C-551 de 2003. [29] Sentencia C-280 de 2007.

[30] Sentencia C-201 de 2002. [31] Sentencia C-063 de 2008. [32] Sentencia C-797 de 2000. [33] Ibídem. [34] Ibídem. [35] Sentencia C-280 de 2007.

[36] Sentencia C-466 de 2008.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 30 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.