COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/280/07

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/280/07
Expediente	D-6478
Fecha	2000-02-08
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr HUMBERTO SIERRA PORTO Si
Partes	el literal f) del artículo 2° del Decreto Ley 254 de 2000.

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho De Asociacion Sindical
- Derecho De Negociacion Colectiva
- Convenio 154 Sobre El Fomento De La Negociacion Colectiva
- Negociacion Colectiva
- Exceso De Facultades Extraordinarias
- Facultades Extraordinarias Para Liquidacion Y Disolucion De Entidades Publicas Del Orden Nacional

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: declarar EXEQUIBLE el literal f del artículo 2 del Decreto 254 de 2000, respecto de los cargos examinados en la presente decisión. Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. RODRIGO ESCOBAR GIL Presidente JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado CON SALVAMENTO DE VOTO MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado CON ACLARACION DE VOTO MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado NILSON ELIAS PINILLA…

Texto completo

C-280-07 Referencia: expediente No Sentencia C-280/07 DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL -Alcance DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA -Alcance CONVENIOS DE LA OIT- No todos hacen parte del bloque de constitucionalidad En relación a los convenios de la OIT se debe aclarar que si bien todos los que han sido “debidamente ratificados” por Colombia, “hacen parte de la legislación interna” (tal como consigna textualmente el artículo 53 constitucional) y en consecuencia “son normas jurídicas principales y obligatorias para todos los habitantes del territorio nacional, sin necesidad de que una ley posterior los desarrolle en el derecho interno”, no todos los convenios de la OIT forman parte del bloque de constitucionalidad, pues para que esto último suceda se requiere verificar si cumple las condiciones establecidas por el ordenamiento constitucional. Adicionalmente, habría que distinguir entre aquellos convenios que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto (inciso primero del artículo 93 constitucional), porque prohíben la limitación de un derecho humano bajo los estados de excepción y en consecuencia hacen parte del parámetro de control constitucional de las normas legales que regulan la materia y aquellos convenios que forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato.

CONVENIO 154 SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA -No hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto En la sentencia C-161 de 2000 en la cual se examinó la exequibilidad del Convenio 154 y de su ley aprobatoria no hubo un pronunciamiento de esta Corporación, y sentencias posteriores en las cuales se ha hecho alusión al mismo tampoco han dilucidado el extremo en cuestión. No obstante, a pesar que expresamente no se ha hecho una manifestación en tal sentido es posible verificar que esta Corporación en algunas decisiones ha empleado sus estipulaciones para establecer el alcance del derecho de negociación colectiva, tal como ocurre por ejemplo en las sentencias C-1234 de 2005 y SU-1185 de 2001. Esta Corporación entiende que tal utilización se ajusta al carácter del Convenio 154 de la OIT pues si bien es un tratado internacional sobre un derecho humano –el derecho de negociación colectiva- no prohíbe su suspensión bajo los estados de excepción y en consecuencia no hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

CONVENIO 154 SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA -Alcance NEGOCIACION COLECTIVA -Concepto EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS -Vicio de competencia no sujeto a término de caducidad LEY HABILITANTE EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS- Alcance del requisito de precisión LEY HABILITANTE EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS- Alcance del criterio de interpretación restrictiva FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LIQUIDACION Y DISOLUCION DE ENTIDADES PUBLICAS DEL ORDEN NACIONAL -No exceso En el caso sub examine estima esta Corporación que la regulación demandada sí guarda conexidad directa con la materia para la cual fueron otorgadas las facultades extraordinarias por las razones que a continuación se consignan. Las facultades otorgadas al Gobierno por el numeral 7 del artículo 1º de la Ley 573 de 2000 tienen un alto grado de amplitud y de generalidad, pues fueron concedidas para expedir el régimen de disolución y liquidación de las entidades públicas del orden nacional, más no son imprecisas pues el asunto sobre el cual versan aparece claramente delimitado. Por lo tanto el Gobierno estaba habilitado para regular las materias relacionadas con la disolución y liquidación de entidades públicas del orden nacional, entre las que se cuenta por supuesto las actuaciones que puede adelantar el representante legal de una entidad una vez inicia el proceso de liquidación, razón por la cual el literal demandado no configura un exceso en el uso de las facultades legislativas.

DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA -No se reduce a la presentación de convenciones y pactos colectivos DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA -Limitación en liquidación de entidad pública/ LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA -Prohibición de celebrar pactos, convenciones colectivas y adelantar negociaciones colectivas, que no estén dirigidas a liquidar la entidad estatal La prohibición de celebrar pactos, convenciones o en general de adelantar negociaciones colectivas, que no estén dirigidas a liquidar la entidad estatal, resulta idónea para la protección de los intereses constitucionales en juego porque todo proceso de negociación supone la realización de una serie de actuaciones tanto del representante legal de la empresa en liquidación como de los trabajadores, las cuales necesariamente demandan tiempo y dedicación de parte de quienes en ellas intervienen, de manera tal que el representante legal debería dejar a un lado la que se ha convertido en su labor principal para atender la negociación iniciada. Adicionalmente la autorización al representante legal a celebrar actos distintos a los encaminados a la liquidación sería totalmente contraproducente porque implicaría que podría comprometer a la entidad estatal en nuevas situaciones que precisamente impedirían la pronta terminación de su existencia jurídica. Sin contar que la celebración irrestricta de pactos, convenciones u otros instrumentos de negociación colectiva pueden implicar compromisos económicos adicionales a la entidad estatal en proceso de liquidación, los cuales a su vez distraerían recursos destinados a satisfacer las acreencias previamente adquiridas. Por otra parte sólo supondría una precaria satisfacción del derecho de negociación colectiva porque los resultados de la negociación sólo tendrían vigencia mientras se liquida la entidad. Por otra parte cabe recordar que el inciso tercero del artículo primero del Convenio 154 de la OIT permite que la legislación interna señale modalidades particulares de negociación para la administración pública, previsión a la cual se ajusta la disposición demandada.

En ese sentido, establecer limitaciones temporales al ejercicio del derecho de negociación colectiva de quienes laboran en entidades públicas del orden nacional no desconoce el alcance del instrumento internacional, debido precisamente a que estarían justificadas por los peculiares intereses que tutela y satisface el proceso de disolución y liquidación de organismos estatales a los cuales se ha hecho antes alusión.

CONVENIO 154 SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA -No desconocimiento por norma que limita el derecho de negociación colectiva El demandante yerra al considerar vulnerados los artículos 5, 7 y 8 del Convenio 154 de la OIT por dos razones. En primer lugar porque estos preceptos no prohíben que los Estados partes limiten el derecho de negociación colectiva -cual es alcance que pretende darles el actor- pues la obligación de tomar medidas de fomento del derecho de negociación colectiva no puede entenderse en el sentido que las restricciones razonables y proporcionadas de este derecho resultan incompatibles con el alcance del instrumento internacional. En segundo lugar porque el literal f) del artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000 no establece una medida de fomento del derecho de negociación colectiva, por lo tanto con su expedición no se infringió el artículo 8º del citado tratado, el cual establece que este tipo de medidas no podrán concebirse o aplicarse de tal forma que obstaculicen la libertad de negociación colectiva.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA -No aplicación en norma que limita derecho de negociación colectiva/ DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA - Prima facie no tiene carácter de derecho fundamental La jurisprudencia ha sostenido que el alcance del derecho de negociación colectiva puede ser restringido en ciertos casos incluso mediante la exclusión de la celebración de convenciones colectivas sin que tal limitación resulte inconstitucional, porque quedan abiertos otros cauces de negociación que permitirían la satisfacción del derecho en cuestión. Se ha admitido que las restricciones de los derechos en cuestión puedan ser impuestas por medio de leyes ordinarias. Esta conclusión deriva de distintas consideraciones, en primer lugar de la simple constatación que en todos los caso antes citados, las limitaciones a los derechos de negociación colectiva y de asociación sindical fueron establecidas por leyes ordinarias. En segundo lugar porque si esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho de negociación colectiva prima facie no tiene carácter fundamental entonces respecto de su regulación no se aplica la reserva de ley estatutaria. A lo que cabe añadir que aun en el caso del derecho de asociación sindical, cuyo carácter iusfundamental es indiscutido, la reserva de ley estatutaria sólo se aplicaría respecto de las disposiciones dirigidas configurarlo, actualizarlo o definirlo, y es claro que el precepto demandado no persigue tales propósitos.

Referencia: expediente D-6478 Demanda de inconstitucionalidad contra el literal f) del artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000. Demandante: Nixon Torres Carcamo Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Bogotá, D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil siete (2007). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Nixon Torres Carcamo demandó el literal f) del artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000.

Por medio de auto de veintiuno (21) de septiembre de dos mil seis (2006), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada, en la misma providencia ordenó su fijación en lista en la Secretaría General de esta Corporación, y decidió (i) comunicar la iniciación del trámite de la demanda al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia y al Departamento Administrativo de Planeación Nacional para que, de considerarlo oportuno, intervinieran en el proceso; (ii) igualmente invitó a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), a la Conferencia General de Trabajadores (CGT), a la Confederación del Trabajo de Colombia (CTC), a la Academia

Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a las facultades de derecho de las Universidades Andes, Externado, Javeriana, Libre, Nacional y Rosario para que, de estimarlo conveniente, presentaran escritos sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

Dentro del plazo establecido en el auto admisorio fueron allegados al expediente los escritos de intervención del Secretario General de Confederación General del Trabajo (CGT), del ciudadano Martín Bermúdez Muñoz en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, de los representantes del Ministerio del Interior y de Justicia y del Ministerio de la Protección Social. Vencido el término de fijación en lista fueron allegados escritos de intervención suscritos por el apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública y por los representantes de la Central Unitaria de Trabajadores y de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. El nueve (9) de noviembre de dos mil seis (2006) fue radicado en la Secretaría General de esta Corporación el concepto del Procurador General de la Nación sobre la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales correspondientes, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia. II. DISPOSICIÓN DEMANDADA A continuación se transcribe el texto del artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 43.903 de 22 de febrero de 2000. Se subraya el literal demandado.

DECRETO 254 DE 2000 (febrero 21) por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional ARTÍCULO 2º - Iniciación del proceso de liquidación.

El proceso de liquidación se inicia una vez ordenada la supresión o disolución de una de las entidades a las cuales se refiere el artículo 1º del presente decreto. El acto que ordene la supresión o liquidación dispondrá lo relacionado con las situaciones a que se refiere el parágrafo primero del artículo 52 de la Ley 489 de 1998. Así mismo, en dicho acto o posteriormente, podrá disponerse que la liquidación sea realizada por otra entidad estatal que tenga dicho objeto.

Igualmente podrá establecerse que la liquidación se realice por una entidad fiduciaria contratada para tal fin o contratarse con una de dichas entidades la administración y enajenación de los activos.

La expedición del acto de liquidación conlleva: a) La designación del liquidador por parte del Presidente de la República; b) La designación del revisor fiscal en el proceso de liquidación, si es del caso;

c) La prohibición de vincular nuevos servidores públicos a la planta de personal; d) La cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la vigencia del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad y que afecten bienes de la misma, con la finalidad de integrar la masa de la liquidación;

e) La realización de un inventario y avalúo de los activos y pasivos de la entidad; f) La prohibición expresa al representante legal de la entidad de realizar cualquier tipo de actividades que impliquen la celebración de pactos o convenciones colectivas o cualquier otro acto que no esté dirigido a la liquidación de la entidad. Esta prohibición opera a partir de la expedición del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad;

g) La adopción inmediata de las medidas necesarias para asegurar la conservación y fidelidad de todos los archivos de la entidad y, en particular, de aquéllos que puedan influir en la determinación de obligaciones a cargo de la misma.

III. LA DEMANDA Estima el demandante que el enunciado normativo señalado vulnera el Preámbulo, los artículos 4 (principio de supremacía constitucional), 29 (derecho al debido proceso), 39 (derecho de asociación sindical), 53 (principios mínimos fundamentales del estatuto del trabajo), 55 (derecho de negociación colectiva), 93 (prevalencia de los tratados internacionales que reconocen derechos humanos en el orden interno) y 150.10 (delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República) al igual que los artículos 5, 7 y 8 del Convenio 154 de la OIT. Las razones que justifican su acusación se expondrán a continuación.

En primer lugar asevera el demandante que el literal f) del artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000 vulnera el Preámbulo constitucional porque fija “unas limitaciones jurídicas injustas que no propician un marco democrático y participativo en este Estado social de derecho” . Sostiene también que el enunciado normativo acusado desconoce el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4 de la C. P., porque establece limitaciones de índole legal a derechos fundamentales de los trabajadores consagrado por la Carta Política y al derecho de negociación colectiva. Considera quebrantado el derecho al debido proceso porque estima que la Ley 573 de 2000, mediante la cual se facultó al Presidente para expedir la disposición demandada, no le otorgó competencia para establecer limitaciones al derecho de negociación colectiva. Igualmente arguye que resulta menoscabado el derecho de asociación sindical porque el precepto demandado impone “un obstáculo legal de que los trabajadores agrupados en una organización sindical no pueden mediante la generación de un conflicto colectivo de trabajo, celebrar negociaciones colectivas o pactos con los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación” .

Añade que el precepto acusado es contrario al artículo 53 constitucional porque vulnera los derechos constitucionales de los trabajadores en lo que hace referencia a la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, entre los que se cuenta el derecho a la negociación colectiva de trabajo y el derecho a celebrar convenciones colectivas de trabajo. Por las mismas razones considera vulnerado el artículo 55 constitucional -el cual consagra el derecho a la negociación colectiva- y agrega que el enunciado normativo cuestionado impide la solución pacífica de los conflictos laborales al negarles a los trabajadores de las entidades nacionales en liquidación la posibilidad de celebrar pactos o convenciones colectivas.

Considera que el literal demandado vulnera el bloque de constitucionalidad integrado en este caso por los artículos 5, 7 y 8 del Convenio 154 de la OIT aprobado por la Ley 524 de 1999, pues a su juicio estos preceptos garantizan el derecho a la negociación colectiva y prohíben al Estado colombiano imponer trabas para su ejercicio, contenidos normativos que resultan palmariamente desconocidos por la disposición acusada.

Finalmente asevera que el literal f) del artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000 desconoce el artículo 150.10 de la constitución por dos razones. En primer lugar porque establece una limitación al derecho de negociación colectiva, materia que sólo puede ser regulada por medio de una ley estatutaria. En segundo lugar porque el Presidente de la República se excedió en las facultades conferidas debido a que no fue habilitado por el Congreso de la República, mediante el numeral 7º del artículo 1 de la Ley 573 de 2000, para imponer limitaciones al derecho de negociación colectiva.

IV. IntervenciOnES OFICIALES Y CIUDADANAS 1- Intervenciones a favor de la constitucionalidad de la disposición acusada. Al expediente fueron allegados numerosos escritos por parte de los apoderados de entidades oficiales e intervenciones ciudadanas a favor de la declaratoria de constitucionalidad del literal f) del artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000.

Debido a que en su mayoría exponen los mismos argumentos para defender la exequibilidad de los enunciados normativos demandados, se resumirán todos en el presente acápite.

Los apoderados judiciales del Misterio del Interior y de Justicia, del Ministerio de la Protección Social, del Departamento Administrativo de la Función Pública y el representante del Instituto Colombiano de Derecho Procesal radicaron escritos en los cuales defendieron la exequibilidad del enunciado normativo acusado. En las intervenciones presentadas se refutan los cargos presentados por la demandante, con base en los siguientes argumentos:

1. El Decreto Ley 254 de 2000 fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 1º de la Ley 573 de 2000 para regular la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional. Estas facultades fueron ejercidas por el Presidente de manera ajustada a la

Constitución y a ley habilitante -como sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia C-140 de 2001- pues la autorización al Presidente para expedir el régimen de liquidación y disolución de las entidades nacionales comprende establecer las competencias del representante legal de la entidad durante el proceso de liquidación, razón por la cual el literal acusado no supone un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

2. El literal acusado no puede ser examinado fuera de contexto sino que debe ser estudiado en el marco de las actuaciones que está autorizado a adelantar el representante legal de una entidad nacional en proceso de liquidación, tal como están previstas además en otras disposiciones legales tales como el Código del Comercio. En esa medida, el artículo segundo prohíbe la celebración de actos que no estén encaminados a la liquidación de la entidad, dentro de los cuales se cuenta la celebración de pactos o negociaciones colectivas.

3. El derecho de negociación colectiva consagrado en el artículo 55 de la C. P. no es un derecho ilimitado y absoluto, y según el tenor mismo del precepto puede ser objeto de limitaciones en aras de armonizarlo con otros principios y valores constitucionales. En consecuencia el enunciado normativo acusado establece una restricción legítima del derecho de negociación colectiva justificada por las particulares circunstancias que atraviesa una entidad estatal en liquidación y por las finalidades que persigue este proceso.

4. Una vez decidida la liquidación de una entidad estatal carecería de sentido asumir “obligaciones adicionales con los trabajadores con ocasión de la suscripción de nuevas convenciones colectivas que regirán sus contratos mientras subsista la relación laboral, cuando dichos contratos están próximos a terminar ante la desaparición de la relación laboral” [1] .

5. Si bien las convenciones colectivas previamente suscritas deben cumplirse durante la disolución y liquidación de las entidades oficiales, en aras de armonizar los derechos de los trabajadores con las finalidades de la Administración, la suscripción de nuevos pactos y convenciones con posterioridad a este momento sería incompatible con el derecho de negociación colectiva debido a la “naturaleza y finalidad que se pretende a través de la celebración de pactos y convenciones colectivas de trabajo, como es el mejoramiento de de las condiciones laborales por un espacio de tiempo determinado y con sujeción a la subsistencia de los contratos de trabajo respectivos” [2] e igualmente iría en contravía del legítimo ejercicio de las competencias constitucionales para la reestructuración de entidades en aplicación de los principios que rigen la función administrativa pues supondría la asunción de nuevos compromisos laborales que deberían ser satisfechos con el producto de la venta de los activos de la entidad en liquidación.

2. Intervenciones favorables a la declaratoria de inexequibilidad del enunciado normativo demandado. Intervinieron el proceso el Secretario General de la Confederación General del Trabajo, el Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia y el representante de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, quienes solicitaron la declaratoria de inexequibilidad de la disposición acusada. En su mayoría reiteraron los argumentos expuestos por el demandante, a los cuales agregaron las siguientes razones:

1. La prohibición consagrada en el precepto acusado hace nugatorios los derechos de asociación sindical (art. 39 de la C. P.9 y el derecho a la negociación colectiva (art. 55 de la C. P.) e incita a la confrontación entre trabajadores y patronos porque aniquila el mecanismo más importante de regulación y de solución pacífica de los conflictos laborales [3] .

2. Las restricciones a los derechos de negociación colectiva deben ser proporcionadas y razonables, y formalmente deben materializarse mediante una ley estatutaria, presupuestos materiales y formales que no cumple la disposición acusada.

3. La disposición acusada vulnera el principio legislativo de unidad de materia, previsto en el artículo 158 constitucional, puesto que no guarda relación con las restantes disposiciones del Decreto 254 de 2000.

4. En la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional puede presentarse un conflicto de bienes constitucionalmente protegidos, como son por una parte el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores y, por

otra parte, los derechos de los acreedores y los principios que rigen la actuación administrativa. Este conflicto no puede ser resuelto por el legislador extraordinario anulando por completo uno de los derechos en juego, tal como hace la disposición acusada, sino que los distintos bienes constitucionalmente protegidos deben ser armonizados de manera tal que no se haga nugatorio el derecho de negociación colectiva.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4214, radicado el nueve (9) de noviembre de 2006, solicita que la Corte Constitucional declare exequible el enunciado normativo demandado.

En primer lugar el Ministerio Público estudia el cargo que versa sobre la supuesta vulneración del artículo 150.10 constitucional, al respecto concluye que las facultades conferidas en virtud del artículo 1.7 de la Ley 573 de 2000 para dictar el régimen de liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional, fueron examinadas en la sentencia C-401 de 2001 y fueron encontradas acordes a la Constitución. Sobre este extremo precisa que la materia regulada por la disposición acusada guarda completa relación con las facultades otorgadas pues " el tema de las relaciones colectivas de trabajo tiene total conexidad con el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional, pues la regulación de tales relaciones hace parte inescindible del sistema organizacional de cualquier empresa, sea pública o privada" .

Frente a la acusación que el precepto demandado es contrario al derecho de asociación sindical y al derecho de negociación colectiva, el Ministerio Público apunta inicialmente que estos derechos no tienen un carácter absoluto y por ende son susceptibles de limitaciones razonables y proporcionadas. Acto seguido examina si las restricciones que impone el literal f) del artículo 2 del Decreto 254 de 2000 a los derechos constitucionales antes enunciados reúnen las características antes señaladas, y concluye que es así porque "no parece razonable que una entidad que no tiene vocación de permanencia porque está llamada a liquidarse, concrete acuerdos laborales que no pueden cumplirse, dado que, en ese evento uno de los efectos obligados, es precisamente la terminación de los vínculos laborales" .

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

2. El asunto bajo revisión Considera el demandante que el literal f) del artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000 vulnera el Preámbulo y los artículos 4, 29, 39, 53, 55, 150.10 constitucionales y el bloque de constitucionalidad conformado por el artículo 93 constitucional y los artículos 5, 7 y 8 del Convenio 154 de la OIT, aprobado por la Ley 524 de 1999.

Las acusaciones formuladas por el demandante se resumen a tres [4] : (i) el precepto acusado es inconstitucional porque supone un exceso en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente en virtud del artículo 1.7 de la Ley 573 de 2000 porque éstas fueron conferidas para regular la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional y no para establecer límites a los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva; (ii) el literal acusado restringe de manera desproporcionada, hasta el punto de anularlos, los derechos constitucionales de negociación colectiva y de asociación sindical consagrados en distintas disposiciones constitucionales y en el Convenio 154 de la OIT; (iii) a estos cargos añade la supuesta vulneración de la reserva de ley estatutaria establecida en el artículo 151 de la C. P., porque sostiene que las restricciones a los derechos fundamentales de asociación sindical y de negociación colectiva debe ser impuestos por una ley estatutaria y no por un decreto ley expedido en virtud de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República al Gobierno.

La mayoría de las intervenciones y el Ministerio Público refutan los cargos formulados en la demanda, y coinciden en afirmar que la atribución de regular la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional, comprende establecer el régimen de competencias de los representantes legales de dichas entidades, razón por la cual concluyen que

la prohibición contenida en la disposición acusada no supone un exceso en el empleo de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente.

Alegan, por otra parte, que las reglas de la interpretación sistemática y lógica brindan argumentos adicionales para defender la exequibilidad del literal acusado en la medida que otros ordenamientos jurídicos, como el Código del Comercio, limitan en el mismo sentido de la disposición demandada las atribuciones de los representantes legales de las entidades en liquidación, y que adicionalmente debido a la vocación de permanencia de las convenciones y pactos colectivos carecería de sentido suscribirlos en una entidad en proceso de desaparecer del mundo jurídico. Sostienen finalmente que los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva no son absolutos y pueden ser objeto de limitaciones razonables y proporcionadas, como a su juicio, son las impuestas por el literal f) del artículo 2 del Decreto 254 de 2000.

En este sentido fue planteado el debate de constitucionalidad de la disposición acusada por el demandante y los intervinientes, de lo que se desprende las cuestiones que deberán ser abordadas en la presente decisión. En primer lugar se examinará el alcance del derecho a la asociación sindical y del derecho de negociación colectiva, y se hará un recuento de la jurisprudencia constitucional en cuanto al contenido, alcances y límites de estos derechos constitucionales. Luego se estudiará la figura de la delegación legislativa en el Presidente de la República y el alcance de las leyes habilitantes y los decretos leyes expedidos en virtud de una ley de facultades extraordinarias. Finalmente se decidirá sobre la exequibilidad de la disposición demandada.

3. El derecho de asociación sindical y el derecho de negociación colectiva en la jurisprudencia constitucional. El derecho de asociación sindical y el derecho de negociación colectiva están consagrados, respectivamente, en los artículos 39 [5] y 55 [6] de la Constitución Política; la jurisprudencia constitucional en reiteradas ocasiones ha puesto de manifiesto las estrechas relaciones existentes entre ambos [7] , empero cada uno tiene un específico objeto de protección, pues el primero persigue asegurar la libertad de constituir organizaciones de trabajadores o de patronos, mientras el segundo eleva a rango constitucional un mecanismo de regulación de las relaciones laborales. En esa medida, los derechos en cuestión son claramente distinguibles, tanto por su contenido como por su naturaleza.

Así, en lo que respecta al ámbito de conductas protegidas por el derecho de asociación sindical, esta Corporación ha sostenido que comprende entre otras:

1. El derecho de agruparse a través de la constitución de organizaciones permanentes que los identifican como grupos con intereses comunes, y cuya defensa propugnan. Este derecho implica la libertad tanto para afiliarse como para retirarse de dichas organizaciones;

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

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

4. La facultad de las organizaciones que surjan del ejercicio de este derecho para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitación;

5. La garantía de que las organizaciones de trabajadores o de empleadores no están sujetas a que la cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial;

6. El derecho de los sindicatos y de las asociaciones de empleadores para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales e internacionales [8] .

En lo que hace referencia al derecho de negociación colectiva esta Corporación ha recurrido al artículo 2º del Convenio 154 de la OIT para precisar su alcance y ha sostenido que es un concepto genérico que abarca "todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de :

fijar las condiciones de trabajo y empleo, o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez" [9] .

De manera consecuente con la anterior definición ha sostenido que el derecho en cuestión tiene una connotación amplia, que no se reduce a los pliegos de peticiones y a las convenciones colectivas, pues abarca todas las formas de negociación entre trabajadores y patronos entabladas con el propósito de regular las condiciones de trabajo, "cuyos objetivos se centran en la concertación voluntaria(…), la necesidad del diálogo que afiance el clima de tranquilidad social, la defensa de los intereses comunes entre las partes del conflicto económico laboral, la garantía de que los representantes de las partes sean oídos y atendidos y, el afianzamiento de la justicia social en las relaciones entre trabajadores y empleadores" [10] .

Ahora bien, además de tener ámbitos de protección específicos, los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva también tienen naturaleza diferente, como lo ha destacado la jurisprudencia constitucional.

Así, mientras no cabe duda que el derecho de asociación sindical es de naturaleza fundamental [11] , esta Corporación ha sostenido que el derecho de negociación colectiva prima facie no tiene este carácter, aunque puede adquirirlo cuando su desconocimiento implica la vulneración o amenaza de los derechos al trabajo o de asociación sindical [12] .

Empero, sin importar cual sea su naturaleza, ninguno de los derechos en cuestión tiene un carácter absoluto o ilimitado, incluso la propia redacción de los preceptos constitucionales que los consagran indica la existencia de restricciones en su ejercicio. Por ejemplo, respecto del derecho de asociación sindical el artículo 39 constitucional señala 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" , e igualmente prevé la posibilidad de cancelar la personalidad jurídica de los sindicatos y asociaciones de empleadores por vía judicial, finalmente excluye de la titularidad del derecho a los miembros de la fuerza pública.

En cuanto al derecho de negociación colectiva el artículo 55 constitucional prevé que estará sujeto a las excepciones que fije la ley. Lo anterior no significa, por supuesto, 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.

Un breve repaso por la jurisprudencia constitucional permite corroborar el anterior aserto. En la sentencia C-112 de 1993 se declaró ajustada a la Constitución una disposición de la Ley 60 de 1993 [13] que establecía un límite a las remuneraciones de los trabajadores oficiales que podían ser autorizadas por los directivos de las empresas industriales y comerciales del Estado. Ante los cargos formulados en el sentido que este precepto vulneraba el derecho de negociación colectiva sostuvo este Tribunal:

“Dentro del margen de discrecionalidad que le permiten la Constitución y la Ley, la negociación colectiva está precedida por la prevalencia del interés general o colectivo y del bien común.

Por ello, la ausencia de los lineamientos legales y de los topes señalados por el Legislador conduciría a que, por la vía de la contratación colectiva aquellos se desconocieran, con el consiguiente quebrantamiento de la potestad del Legislador de regular dichas materias.

Así mismo, produciría el desbordamiento de los gastos de la administración, permitiendo realizar erogaciones no contempladas en la ley de apropiaciones de la respectiva entidad, o en cuantía superior a la fijada en ésta, o a que aquellas se destinaran a fines no previstos en sus presupuestos.

(…) Así, aún cuando es cierto que la negociación colectiva por parte del Estado no puede ser inflexible ni rígida, so pena de contrariar y hacer impracticable tal derecho, no lo es menos que los imperativos constitucionales de que se ha dado cuenta obligan a enmarcarla dentro de los límites de lo razonable y dentro de los fines y la política social y económica del Estado social de derecho consagrado también en la Carta Fundamental.

Por ello, para la Corte es claro 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, ya que, si el Gobierno está sometido a los derroteros normativos que sobre la materia fije la Ley, con mayor razón lo están sus representantes en las citadas entidades y sus trabajadores al negociar su régimen salarial y prestacional y al plasmarlo en las Convenciones respectivas”.

En la sentencia C-009 de 1994 esta Corporación examinó el artículo 467 del C. S. T. [14] , demandado por establecer la vigencia temporal de las convenciones colectivas, lo que a juicio del actor permitiría menoscabar los beneficios adquiridos por los trabajadores en convenciones o pactos colectivos de trabajo cuando se celebrara uno nuevo. El precepto fue declarado exequible con las siguientes consideraciones:

Es de observar, que la previsión del inciso final del art. 53, en cuanto establece que los convenios y acuerdos de trabajo no pueden menoscabar los derechos de los trabajadores, no puede interpretarse en términos absolutos, en el sentido, de que por ello se impida, el ejercicio del derecho a la negociación colectiva, garantizado por el art. 39 como instrumento para regular las relaciones laborales. Sostener lo contrario, sería hacer nugatoria la esencia y la finalidad de la negociación colectiva.

El efecto útil que debe producir la norma del artículo 53, aunado a la conciliación entre los derechos adquiridos por los trabajadores con el derecho de negociación colectiva, permite colegir, que en una nueva convención colectiva puedan modificarse, sustituirse, e inclusive eliminarse derechos, que antes reconocía una convención, siempre que la nueva situación en que se ubique a los trabajadores, en términos reales u objetivos, implique el reconocimiento de derechos que sean iguales o superiores a los obtenidos anteriormente, o que sea imperiosa su revisión, debido a circunstancias excepcionales e imprevisibles.

(…) Es de la naturaleza de la convención colectiva, el que se ocupe de regular las condiciones de trabajo durante una vigencia limitada, en lo concerniente a los aspectos jurídicos y económicos, por cuanto ellas vienen a suplir la actividad legislativa, en lo que respecta al derecho individual y la seguridad social, y a reglamentar la parte económica, en lo que se refiere al campo salarial, prestacional e indemnizatorio, y a los demás beneficios laborales, que eventualmente se puedan reconocer a los trabajadores, considerando las especiales circunstancias de la empresa, en un momento dado, tanto en lo jurídico, como en lo económico; por lo tanto, las normas de la convención no pueden tornarse indefinidas por cuanto ellas requieren adaptarse a las necesidades cambiantes de las relaciones laborales, aunque deben respetarse los derechos adquiridos por los trabajadores en dicha convención, según las precisiones que han quedado consignadas.

Ese mismo año este Tribunal se pronunció en la sentencia C-110 sobre distintos enunciados normativos de la Ley 60 de 1993 [15] y del C.S.T. [16] que limitaban las funciones de los sindicatos de empleados públicos. Aunque los reproches formulados por el demandante se dirigían contra la existencia misma de tales sindicatos pues los consideraba contrarios a los fines del Estado, la Corte Constitucional encontró que los preceptos demandados se ajustaban a la Constitución, pues en términos generales consagraban los objetivos básicos perseguidos por toda asociación sindical "pero teniendo en cuenta que tales servidores tienen a su cargo el ejercicio de la función pública en sus distintas modalidades y la prestación de los servicios públicos. En eso se diferencian de los trabajadores privados" . En esa misma decisión la Corte explicó los alcances de la norma laboral y señaló que la restricción impuesta a los sindicatos de empleados públicos consistente en la imposibilidad de presentar pliegos de peticiones destinados a celebrar convenciones colectivas de trabajo no era contraria a la Carta Política, pues en dicha prohibición residía una garantía invaluable para la preservación de los intereses públicos:

la integridad y continuidad del servicio. Posteriormente, en la sentencia C-262 de 1995, se examinaron distintos artículos de la Ley 99 de 1993 [17] y del Decreto Ley 1275 de 1994 [18] mediante los cuales se reestructuraba una entidad administrativa y se modificaba el régimen laboral de sus empleados, los cuales inicialmente eran trabajadores oficiales y en virtud de la reestructuración se convertían en empleados públicos, frente a las acusaciones formuladas por el actor en el sentido que esta transformación era inconstitucional porque limitaba los derechos de asociación sindical, el derecho de huelga y el derecho de negociación colectiva de los servidores públicos afectados, sostuvo la Corte:

Los tres derechos mencionados por el actor (Asociación, negociación-contratación y huelga), 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 imponen limitaciones expresas y que han sido desarrolladas por el conjunto de la normatividad legal, en muchas de sus disposiciones vigentes.

Por todo ello, y a diferencia de lo que sostiene el demandante en este asunto, para la Corte Constitucional 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; pero, por si fuera poco, en el presente caso no aparece ninguna disposición acusada que se ocupe del asunto de las mencionadas limitaciones, en el sentido planteado por la demanda.

De igual modo, es claro que su reconocimiento constitucional no obliga a que su regulación deba hacerse mediante ley estatutaria: todo lo contrario, no resulta recomendable dentro del Estado Social de Derecho, imponer la carga de la mayoría cualificada que presupone la adopción de la ley estatutaria a materias de contenido económico y social como el régimen de vinculación de los servidores del Estado, como para ningún otro trabajador.

En las sentencias C-567 [19] y C-797 [20] del mismo año, la Corte Constitucional se pronunció sobre distintas disposiciones de la Ley 50 de 1990 y del C. S. T. que regulaban el derecho de asociación sindical y limitaban su ejercicio, pues señalaban requisitos de distinta índole para la inscripción de los sindicatos, en el primer caso, o establecían condiciones para ser miembro del sindicato, representante de la junta directiva o limitaban la naturaleza de las actividades que podían adelantar este tipo de organizaciones, en el segundo caso. Si bien algunos de los enunciados normativos demandados fueron declarados inexequibles, en ambas ocasiones reiteró el juez constitucional que el derecho de asociación sindical podía ser objeto de restricciones legales, siempre y cuando éstas fueran proporcionadas y razonables. Así en la sentencia C-797 de 2000 se sostuvo:

"No es admisible reconocer el carácter absoluto de la libertad sindical, en la medida en que la propia Constitución establece como limitación, concretable por el legislador, que "la estructura interna de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos" (art. 39 inciso 2) y que los Convenios

Internacionales sobre derechos humanos autorizan que por vía legislativa puedan imponerse restricciones a los derechos, en cuanto ellas sean necesarias, mínimas, indispensables y proporcionadas a la finalidad que se persiga, para garantizar la seguridad nacional, el orden, la salud o moral públicos, los derechos y deberes ajenos y, en general, el cumplimiento de cualquier finalidad que se estime esencialmente valiosa. Por lo tanto, se advierte, que las aludidas restricciones o limitaciones no pueden, en modo alguno, afectar lo que se considera el núcleo esencial del derecho a la libertad sindical, de modo que la desnaturalicen o impidan su normal y adecuado ejercicio." Nuevamente se ocupó la Corte Constitucional de los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva en la sentencia C-1319 de 2000, con ocasión del examen de disposiciones de la Ley 550 de 1999 [21] que introducían la posibilidad de pactar condiciones laborales especiales en las empresas en reestructuración, si bien la Corte Constitucional declaró algunos apartes de las disposiciones demandas inexequibles [22] , sostuvo la constitucionalidad de tales acuerdos especiales –incluso cuando supusieran una desmejora en las condiciones laborales inicialmente pactadas- con los siguientes argumentos:

Los antecedentes transcritos, muestran cuál es la finalidad perseguida por la ley al "propender porque las empresas y sus trabajadores acuerden condiciones especiales y temporales en materia laboral que faciliten su reactivación y viabilidad", finalidad que no es otra que la de preservar la empresa como fuente de empleo y de desarrollo. A juicio de la Corte, esta intención encuentra soporte en la función social que según la Constitución compete a la empresa como base del desarrollo, y en la misión de estimular su crecimiento que corresponde al Estado de conformidad con lo prescrito por el artículo 333 superior.

Para la Corte, el nuevo acuerdo modificatorio de una convención anterior, en el cual, a fin de restablecer el equilibrio económico afectado por las nuevas circunstancias imprevistas, patronos y trabajadores deciden suspender o reducir temporalmente derechos laborales antes reconocidos, no resulta contrario a la Carta. En efecto, los derechos laborales que se reconocen en las convenciones colectivas son de naturaleza extralegal y una vez adquiridos no pueden ser desconocidos unilateralmente por el empleador, ni eliminados por leyes posteriores, pero ello en sí mismo no impide una concertación para acordar su suspensión total o parcial, como lo propone la normatividad demandada.

Por ello, las normas acusadas que, como medidas de intervención económica en asuntos laborales, permiten que dentro de los acuerdos de reestructuración destinados a lograr la recuperación de empresas en crisis se incluyan convenios temporales concertados directamente entre el empresario y el sindicato que legalmente pueda representar a los trabajadores, suscritos con el fin de suspender total o parcialmente prerrogativas económicas que excedan del mínimo legal, no desconocen derechos adquiridos. Para la Corte esta posibilidad no está proscrita por las normas superiores.

En la sentencia C-201 de 2002 se examinaron distintas disposiciones del C. S. T. y de otros cuerpos normativos que configuraban los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva, las cuales en su mayoría fueron encontradas ajustadas a la Constitución. Así, respecto las acusaciones formuladas contra los enunciados normativos [23] que establecen un número mínimo de miembros para constituir un sindicato sostuvo esta Corporación:

Como ya se dijo, el artículo 39 de la Constitución, así como el instrumento antes citado, consagran el principio de autonomía sindical o de no intervención del Estado en los asuntos propios de dichas organizaciones, según el cual éstas pueden constituirse sin injerencia o autorización previa, así como redactar sus estatutos y reglamentos, sin más limitaciones que el orden legal y los principios democráticos. (…) Sin embargo, lo anterior no significa, como parece concluir el actor, que los derechos fundamentales de asociación y de libertad sindical sean de carácter absoluto. Por el contrario, son relativos y, en consecuencia, pueden sufrir restricciones por parte del legislador, siempre y cuando no se vulnere su núcleo esencial (…) En conclusión, se debe reiterar que corresponde al legislador "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.” Por las razones expuestas, no le asiste razón al demandante cuando afirma que la determinación del número mínimo de trabajadores para constituir un sindicato o para que éste subsista, es una facultad discrecional de las organizaciones sindicales que escapa de la órbita del legislador, pues este órgano es competente para determinar los lineamientos generales aplicables al ejercicio de los derechos de asociación y de libertad sindical, entre los que se destaca el requisito que cuestiona el actor (subrayas dentro del texto).

Igualmente en la sentencia C-551 de 2003 con ocasión del examen del numeral 8º de la Ley 796 de 2003, por medio de la cual se convocaba un referendo constitucional, precepto que imponía un tope máximo al monto de las mesadas pensionales, la Corte estimó que se ajustaba a la Constitución, entre otras razones porque “… el derecho a la negociación colectiva no puede ser considerado absoluto, por lo que es razonable que el Estado pueda limitarlo para salvaguardar la propia viabilidad financiera del sistema general de pensiones. Por ello, 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…” .

Con ocasión del examen de constitucionalidad de las disposiciones que prescribían el régimen de los empleados de las empresas sociales del estado constituidas a partir de la escisión del Instituto de Seguros Sociales [24] , esta Corporación reiteró la línea jurisprudencial en el sentido que intereses constitucionalmente protegidos justifican las restricciones legales de las funciones de los sindicatos de empleados públicos, iniciada en la sentencia C-110 de 1994, pero al margen de estas consideraciones realizó interesantes anotaciones en torno a las restricciones que se podían imponer por vía legislativa al derecho de asociación sindical y al derecho de negociación colectiva, pues sostuvo que el cambio de régimen laboral de los servidores públicos que laboraban en el ISS de trabajadores oficiales a empleados públicos si bien podía suponer una reducción del alcance de sus derechos de asociación sindical y de negociación colectiva no era una restricción inconstitucional porque:

“Si bien el ejercicio pleno de la facultad de negociación se redujo, en aras del interés público, aquél no ha desaparecido, dado que la legislación vigente ofrece alternativas serias y jurídicamente cimentadas para intervenir y concertar posibles arreglos laborales con las autoridades administrativas.

En este sentido, el cambio de régimen no ofende las disposiciones internacionales que propugnan la defensa de los derechos laborales de los empleados del Estado, específicamente las contenidas en los Convenios 87 y 98 de la OIT, recogidos por las Leyes 26 y 27 de 1976.

Ello, porque los instrumentos internacionales en cita comprometen a los Estados Parte en la promoción y estímulo del derecho de sindicación y negociación colectiva de los trabajadores, derechos que, como ha quedado expuesto, reciben una protección suficiente, aunque de atenuada intensidad, por parte de la legislación actual”.

Del anterior recuento jurisprudencial queda claro que los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva pueden ser configurados y limitados por el Legislador, y que se ha encontrado constitucionalmente justificadas restricciones que buscan proteger bienes constitucionalmente relevantes tales como la prevalencia del interés general, el cumplimiento de los objetivos trazados por la política económica y social del Estado, la estabilidad macroeconómica y la función social de la empresas, entre otros.

Del mismo modo la jurisprudencia ha sostenido que el alcance del derecho de negociación colectiva puede ser restringido en ciertos casos incluso mediante la exclusión de la celebración de convenciones colectivas sin que tal limitación resulte inconstitucional, porque quedan abiertos otros cauces de negociación que permitirían la satisfacción del derecho en cuestión.

Finalmente, como corolario de tipo formal se ha admitido que las restricciones de los derechos en cuestión puedan ser impuestas por medio de leyes ordinarias. Esta conclusión deriva de distintas consideraciones, en primer lugar de la

simple constatación que en todos los caso antes citados, las limitaciones a los derechos de negociación colectiva y de asociación sindical fueron establecidas por leyes ordinarias. En segundo lugar porque si esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho de negociación colectiva prima facie no tiene carácter fundamental entonces respecto de su regulación no se aplica la reserva de ley estatutaria. A lo que cabe añadir que aun en el caso del derecho de asociación sindical, cuyo carácter iusfundamental es indiscutido, la reserva de ley estatutaria sólo se aplicaría respecto de las disposiciones dirigidas configurarlo, actualizarlo o definirlo, y es claro que el precepto demandado no persigue tales propósitos.

Una vez consignadas las anteriores precisiones es menester determinar el alcance del derecho de negociación colectiva a la luz del Convenio 154 de la OIT, aprobado por la Ley 524 de 1999, para delimitar de manera definitiva el parámetro de control constitucional en el caso concreto, pues el demandante sostiene que dicho convenio hace parte del bloque de constitucionalidad y que la disposición demandada lo contraría.

4. El Convenio 154 de la OIT y el bloque de constitucionalidad. En la sentencia C-401 de 2005 esta Corporación realizó un pormenorizado recuento de la jurisprudencia relacionada con los convenios de la OIT, del cual dedujo que la postura sobre este tema "… ha ido evolucionando gradualmente en la dirección de considerar que forman parte del bloque de constitucionalidad. Así, en un primer momento se enfatizó que todos los convenios internacionales del trabajo hacen parte de la legislación interna –en armonía con lo establecido en el inciso 4 del artículo 53 de la Constitución-. Luego, varias sentencias empezaron a señalar que varios convenios de la OIT hacen parte del bloque de constitucionalidad y, posteriormente, se hizo una distinción entre ellos para señalar que algunos pertenecen al bloque de constitucionalidad en sentido estricto y otros al bloque de constitucionalidad en sentido lato".

La anterior constatación no significa que todos los convenios de la OIT ratificados por Colombia hagan parte del bloque de constitucionalidad, porque en la misma sentencia se afirma que una decisión de esta naturaleza debe ser adoptada por la Corte Constitucional de " de manera específica, caso por caso" , una vez verificado que el convenio en cuestión cumpla los requisitos señalados por el artículo 93 constitucional. En tal sentido en la sentencia C-401 de 2005 se hace mención de algunos convenios que la jurisprudencia constitucional ha considerado incorporados al bloque de constitucionalidad tales como el convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales, los convenios 87 y 98, sobre la libertad sindical y sobre la aplicación de los principios de derechos de sindicalización colectiva, el convenio 138, sobre la edad mínima, y el convenio 182 sobre las peores formas del trabajo infantil.

Entonces, al tenor de la decisión en comento, en relación a los convenios de la OIT se debe aclarar que si bien todos los que han sido "debidamente ratificados" por Colombia, "hacen parte de la legislación interna" (tal como consigna textualmente el artículo 53 constitucional) y en consecuencia "son normas jurídicas principales y obligatorias para todos los habitantes del territorio nacional, sin necesidad de que una ley posterior los desarrolle en el derecho interno" [25] , no todos los convenios de la OIT forman parte del bloque de constitucionalidad, pues para que esto último suceda se requiere verificar si cumple las condiciones establecidas por el ordenamiento constitucional.

Adicionalmente, habría que distinguir entre aquellos convenios que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto (inciso primero del artículo 93 constitucional), porque prohíben la limitación de un derecho humano bajo los estados de excepción y en consecuencia hacen parte del parámetro de control constitucional de las normas legales que regulan la materia y aquellos convenios que forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato (inciso segundo del artículo 93 constitucional), los cuales "sirven como referente para interpretar los derechos de los trabajadores y darle plena efectividad al principio fundamental de la protección del trabajador (C.P., art. 1) y al derecho al trabajo (C.P. arts. 25 y 53)" [26] .

Ahora bien, en lo que hace referencia al Convenio 154 de la OIT no cabe duda que hace parte de la legislación interna, tanto a la luz del artículo 53 constitucional, como por haber sido aprobado por medio de la Ley 524 de 1999 [27] , sin embargo, hasta la fecha esta Corporación no ha declarado que haga parte integrante del bloque de constitucionalidad ni en sentido estricto ni en sentido lato.

En efecto, en la sentencia C-161 de 2000 en la cual se examinó la exequibilidad del Convenio 154 y de su ley aprobatoria no hubo un pronunciamiento de esta Corporación, y sentencias posteriores en las cuales se ha hecho alusión al mismo tampoco han dilucidado el extremo en cuestión [28] .

No obstante, a pesar que expresamente no se ha hecho una manifestación en tal sentido es posible verificar que esta Corporación en algunas decisiones ha empleado sus estipulaciones para establecer el alcance del derecho de negociación colectiva [29] , tal como ocurre por ejemplo en las sentencias C-1234 de 2005 [30] y SU-1185 de 2001 [31] . Esta Corporación entiende que tal utilización se ajusta al carácter del Convenio 154 de la OIT pues si bien es un tratado internacional sobre un derecho humano –el derecho de negociación colectiva- no prohíbe su suspensión bajo los estados de excepción y en consecuencia no hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Con el fin de delimitar el alcance del derecho de negociación colectiva a continuación se hará una breve descripción de las disposiciones de este instrumento internacional.

5. El alcance del derecho de negociación colectiva en el Convenio 154 de la OIT. El Convenio 154 de 2001 fue aprobado mediante la Ley 524 de 1999, el tratado internacional y la ley aprobatoria del mismo fueron objeto de control mediante la sentencia C-161 de 2000.

El artículo primero del Convenio establece una regla de amplio alcance sobre su ámbito de aplicación pues señala que éste cobija todas las ramas de actividad económica , concepto extenso que abarca tanto al sector público como el privado de la economía, sin hacer distingos entre trabajo rural y urbano ni tampoco en relación con el tamaño de las unidades de producción. Cuando examinó este precepto la Corte Constitucional sostuvo que la legislación interna colombiana podría delimitar el alcance de la referencia a todas las ramas de la actividad económica, y que en todo caso esta expresión era “más amplia que la definición de empresa, pues esta última es tan solo una modalidad de aquella, por lo cual no la agota” [32] .

Esta regla general de aplicabilidad es matizada por los incisos siguientes del mismo artículo, los cuales permiten a los Estados partes regular de manera distinta el derecho de negociación colectiva respecto de ciertos sujetos o respecto de ciertos sectores económicos. De este modo el inciso segundo remite a la legislación nacional la determinación de si la negociación colectiva puede predicarse respecto de las fuerzas militares y de la policía, asunto que debe ser decidido por el ordenamiento interno de cada Estado.

En la misma dirección, el tercer inciso del mismo artículo prevé que la legislación interna podrá fijar modalidades particulares de negociación para la administración pública, tema que por otra parte ha sido tratado de manera extensa por la Corte Constitucional especialmente en cuanto al alcance de este derecho respecto de los empleados públicos [33] .

En esa medida el derecho de negociación colectiva de los empleados de las entidades públicas puede estar sujeto a especiales restricciones de índole legal, las cuales encuentran justificación precisamente en las particularidades de la vinculación legal, reglamentaria o contractual de los servidores públicos con la administración, por una parte, y adicionalmente a los peculiares intereses que tutela y satisface el Estado.

Al artículo 2º del Convenio ya se ha hecho alusión en acápites anteriores de la presente decisión pues define la expresión “negociación colectiva” en un sentido amplio, de manera tal que “comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: 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".

La anterior definición ha sido frecuentemente empleada por la jurisprudencia constitucional para precisar el alcance del artículo 55 constitucional, e indicar que este derecho puede hacerse efectivo por una pluralidad de instrumentos los cuales no se reducen a las convenciones y pactos colectivos.

El artículo 3º del tratado remite a la legislación interna la posibilidad de prever que la negociación colectiva sea adelantada por los representantes electos de las asociaciones de trabajadores. Esta cláusula guarda relación con el artículo 3º del Convenio 135 de la OIT "relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa", el cual consagra dos categorías de representantes de los trabajadores. El apartado a) se refiere a los representantes sindicales que son nombrados o elegidos por los sindicatos. Mientras que el apartado b), que es la disposición a la cual se remite el artículo 3 del Convenio 154, hace referencia a los representantes electos, esto es, a quienes resultan libremente elegidos por los trabajadores de la empresa.

El inciso segundo del artículo en comento señala que la legislación interna deberá adoptar medidas que garanticen que la existencia de los representantes no se utilice para menoscabar la posición de las organizaciones de trabajadores interesadas.

El artículo cuarto señala que las disposiciones de este instrumento deben ser aplicadas mediante convenciones, laudos arbitrales o leyes y normas nacionales. A juicio de esta Corporación el artículo en cuestión debe ser entendido en el sentido que la aplicación primaria del convenio deberá realizarse en los contratos colectivos o laudos arbitrales, pues "el derecho a la negociación colectiva se hace efectivo y se concreta, en nuestra legislación, a través de la celebración de convenciones o pactos colectivos, los cuales "constituyen derecho objetivo, se incorporan al contenido mismo de los contratos de trabajo y, en tal virtud, contienen las obligaciones concretas del patrono frente a cada uno de los trabajadores" [34] .

La siguiente disposición del Convenio radica en cabeza de los Estados partes el deber de adoptar medidas dirigidas a fomentar la negociación colectiva, si bien el precepto en cuestión no específica cuales medidas, y deja una amplia libertad de configuración en cabeza de los órganos estatales responsables, si señala cuales son los propósitos que éstas deben perseguir, entre los que se destacan los siguientes:

- posibilitar la negociación colectiva a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el Convenio;

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

- fomentar el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;

- fijar reglas claras y suficientes que rijan el desarrollo de la negociación colectiva de manera que el ejercicio este derecho no resulte obstaculizado por la inexistencia de procedimientos o la insuficiencia o el carácter impropio de los preceptos que regulen la materia;

- configurar los órganos y procedimientos de solución de los conflictos de manera tal que contribuyan a fomentar la negociación colectiva. En el mismo sentido, el artículo 8º del Convenio señala que las medidas de fomento a las que hace alusión el anterior precepto no podrán concebirse o aplicarse de tal forma que obstaculicen la libertad de negociación colectiva.

El artículo 6º permite la existencia de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva puede concretarse en la conciliación o el arbitraje, siempre y cuando estos sean fruto de una participación voluntaria de las partes.

Por su parte el artículo 7º del instrumento internacional dispone que las medidas de fomento deberán ser objeto de consultas previas entre las autoridades públicas, los empleadores y los trabajadores. Finalmente los artículos 9º y siguientes consagran las reglas instrumentales para la adopción y ejecución del convenio.

De las disposiciones a las que se ha hecho alusión resultan de particular relevancia en el presente caso el artículo 2º que define la negociación colectiva, al igual que el inciso tercero del artículo primero el cual prevé que la legislación interna podrá fijar modalidades particulares de negociación para la administración pública, pues la disposición demandada regula el ejercicio del derecho de negociación colectiva en las entidades públicas del orden nacional.

También resultan pertinentes para el examen de constitucionalidad los artículos 5, 7 y 8 relacionados con la obligación de los Estados partes del Convenio de adoptar medidas de fomento del derecho de negociación colectiva, debido a que el demandante los considera infringidos por el literal f del artículo 2º del Decreto Ley 254 de 2000. Sobre éstas cláusulas se volverá en el aparte final de la presente decisión.

Con la descripción del Convenio 154 de la OIT finaliza el esbozo del marco normativo y jurisprudencial respecto de los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva. Resta abordar lo relacionado con la figura de las facultades extraordinarias por ser el segundo cargo propuesto por el demandante, asunto al que se hará referencia en el acápite siguiente de esta decisión.

6. La jurisprudencia constitucional en torno al exceso en el uso de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la república. El artículo 150.10 de la Constitución prevé la figura de la delegación legislativa, al tenor del mismo precepto las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Gobierno han ser conferidas de manera expresa, para expedir normas sobre determinadas materias, delimitadas con claridad en la ley habilitante.

La jurisprudencia de esta Corporación desde sus inicios ha entendido que el desconocimiento de este precepto constitucional bien sea por la ley habilitante o por el Gobierno en el ejercicio de las facultades conferidas, constituye un vicio de entidad suficiente para acarrear la declaratoria de inexequibilidad de la norma objeto de control, pues puede dar lugar a un vicio de competencia y la competencia es el “presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma” [35] , razón por la cual en estos casos la acción pública no tiene término de caducidad [36] .

La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado abundantemente tanto sobre los requisitos que debe reunir la ley que concede las facultades [37] , como sobre los límites en el ejercicio de las mismas por parte del Gobierno.

Así, sobre el requisito de precisión de las materias objeto de la delegación legislativa, exigido por el artículo 150.10 constitucional, ha sostenido que éste “...

impone al Congreso la obligación de definir en forma específica, clara, cierta y delimitable, el campo normativo dentro del cual le corresponde actuar al Gobierno, sin que le sea posible hacerlo en forma vaga, ambigua e indeterminada, ‘puesto que ello representaría una habilitación en blanco al Ejecutivo equivalente a una renuncia inaceptable del Congreso a ejercer la función legislativa que el Constituyente le ha confiado’ [38] ;

circunstancia que, por supuesto, conduce indefectiblemente a la declaratoria de inconstitucionalidad de las facultades otorgadas o de las medidas que por su intermedio fueron expedidas” [39] .

Como contrapartida el mismo requisito obliga al Presidente de la República a “ respetar los límites materiales establecidos en la ley habilitante, en la medida en que las normas que expida en ejercicio de las facultades

extraordinarias deben referirse directa y únicamente a las materias señaladas expresamente en dicha ley" [40] .

No obstante, se ha entendido que el requisito de precisión en el otorgamiento de facultades extraordinarias "no riñe con la posibilidad de que tales facultades sean más o menos amplias, según lo estime conveniente el Congreso. Siempre y cuando tales facultades no sean conferidas en términos vagos, indeterminados o imprecisos, podrán otorgarse con la amplitud que el Legislador considere del caso" [41] , pues, como ha sostenido de manera reiterada esta Corporación, "el concepto 'precisión' se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere. (…) el hecho de que la materia sobre la cual se otorgan las atribuciones sea amplia y haya sido adscrita a través de una formulación general y no detallada o taxativa, no permite afirmar que las facultades carezcan de precisión. Como se señaló, basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales" [42] .

Esto ha llevado a afirmar que no puede exigirse que el Congreso detalle de manera minuciosa cuáles han de ser los asuntos específicos y puntuales que deberán ser regulados por el Gobierno "puesto que ello desnaturalizaría la figura de la concesión de facultades extraordinarias" [43] ; así, lo que ha de verificar el juez constitucional "es la claridad y precisión en la delimitación de las materias que pueden ser objeto de tales facultades, para efectos de poder identificar con toda claridad el ámbito dentro del cual se han de ejercer" .

En conclusión, lo que resulta contrario a la Constitución es el carácter impreciso, vago, ambiguo, impreciso o ilimitado [44] de las materias delegadas a la regulación del Gobierno y no la amplitud o generalidad de las facultades conferidas [45] .

Sin embargo, a pesar de la amplitud y generalidad que pueden tener la materias delegadas a la regulación del Gobierno, la interpretación que éste haga de su alcance ha de ser restrictiva. Ha dicho la Corte sobre este extremo que "conforme a clásicos principios hermenéuticos, la interpretación del alcance concreto de la extensión de esas facultades debe ser estricta y restrictiva, por lo cual ellas sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías, puesto que debe entenderse que es una habilitación excepcional y necesaria para el logro de un fin concreto, preciso y taxativo" [46] .

Lo anterior no excluye que, precisamente que en virtud del carácter amplio y general que puedan tener las materias confiadas al Gobierno, en " en tanto se pueda determinar o establecer un vínculo causal directo entre las materias delegadas y las disposiciones expedidas por el Gobierno, no puede hablarse de una afectación al requisito de 'precisión', ni tampoco es posible la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto ley que ha sido acusado por dicha causa.

Para que esto último tenga ocurrencia, lo dijo la Corte, es necesario que el exceso en el ejercicio de facultades se defina en forma rotunda, evidente y notoria, de manera que no quede ninguna duda sobre la ocurrencia de tal irregularidad material" [47] .

Por lo tanto, no se configura un exceso en el uso de las facultades extraordinarias " cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa" [48] ;

pues como ha sostenido esta Corporación "para que una inconstitucionalidad se estructure por exceso en el uso de las facultades extraordinarias, es indispensable establecer con claridad que la materia tratada en los decretos leyes que se estiman ajenos a las atribuciones conferidas se referían en efecto a temas no incorporados en las respectivas autorizaciones, por lo cual el juez de constitucionalidad debe verificar si eventualmente el Gobierno ha desarrollado una función que, sin corresponder a interpretaciones analógicas o extensivas, resulta necesariamente de la investidura excepcional" [49] .

En cada caso concreto habrá de examinarse entonces “si el tema respecto del cual adoptó una regulación específica mediante decreto-ley está contenido dentro del ámbito de la habilitación o guarda una relación directa con la materia respecto de la cual le fueron conferidas tales facultades” [50] , sin embargo no se requiere que cada uno de los temas desarrollados por el Gobierno haya sido expresamente mencionado en la ley de facultades, “ lo que sí resulta indispensable es que tal tema de regulación sea un aspecto comprendido dentro de la habilitación o guarde una relación de conexidad directa - no indirecta, remota o eventual - con las materias expresamente indicadas en la ley habilitante” [51] .

Como corolario de lo anterior, en virtud del criterio de interpretación restrictiva -el cual no excluye la posibilidad de que se confieran facultades extraordinarias de amplio alcance y definición precisa- la inclusión o exclusión de una determinada materia o asunto del ámbito de aplicación de la habilitación legislativa ha de juzgarse, caso por caso [52] .

7. El examen de constitucionalidad del enunciado normativo acusado. Como se consignó en acápites anteriores de la presente decisión los cargos formulados por el demandante son esencialmente tres: (i) el literal f del artículo 2 del Decreto 242 de 2000 es inconstitucional porque supone un exceso en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente en virtud del artículo 1.7 de la Ley 573 de 2000 porque éstas fueron conferidas para regular la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional y no para establecer límites a los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva; (ii) el literal acusado restringe de manera desproporcionada, hasta el punto de anularlos, los derechos constitucionales de negociación colectiva y de asociación sindical consagrados en distintas disposiciones constitucionales y en el Convenio 154 de la OIT; (iii) a estos cargos añade la supuesta vulneración de la reserva de ley estatutaria establecida en el artículo 151 de la C. P. porque considera que las restricciones a los derechos fundamentales de asociación sindical y de negociación colectiva deben ser impuestas por una ley estatutaria y no por un decreto expedido en virtud de una ley de facultades extraordinarias, cargo al que se le dio respuesta en el acápite tercero de la parte motiva de la presente sentencia.

Respecto al supuesto exceso en el uso de las facultades extraordinarias es necesario aclarar que en este caso, a diferencia de lo que sostienen algunos intervinientes, la sentencia C-140 de 2001 no constituye un precedente aplicable en esta oportunidad, porque si bien examinó la constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000 a la luz del artículo 150.10 de la Carta, en primer lugar no abordó el estudio del literal acusado en esta ocasión, y adicionalmente los cargos analizados en la sentencia antes referida fueron distintos porque se concretaban a la vulneración de la prohibición de delegación de facultades extraordinarias para expedir códigos y no a un exceso en el uso de las facultades conferidas al Gobierno.

Por otra parte, a pesar que el Decreto Ley demandado fue expedido en el año 2000, como antes se anotó, esta Corporación ha entendido que el exceso en el uso de facultades extraordinarias constituye un vicio de competencia y la acción de inconstitucionalidad no tiene término de caducidad.

Hecha las anteriores aclaraciones pasa esta Corporación a examinar los cargos formulados. En primer lugar, por razones de índole metodológico se analizará la acusación relacionada con el supuesto exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República para luego si estudiar la supuesta trasgresión de los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva.

El Decreto 254 de 2000 fue expedido “en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 1º, numeral 7º de la Ley 573 del 2000”. Por su parte, el artículo 1º, numeral 7º de la Ley 573 del 2000, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 43.885 del 8 de febrero de 2000, establece:

Artículo 1º. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el

término de quince días (15) contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

(…) 7º. Dictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional". (Negrillas añadidas). El artículo segundo del citado Decreto regula aspectos específicos del proceso de liquidación de las entidades públicas del orden nacional pues señala a partir de cuando se inicia este proceso, el contenido del acto que ordena la supresión o liquidación y las consecuencias de su expedición. El literal acusado establece textualmente que la expedición del acto de liquidación conlleva "La prohibición expresa al representante legal de la entidad de realizar cualquier tipo de actividades que impliquen la celebración de pactos o convenciones colectivas o cualquier otro acto que no esté dirigido a la liquidación de la entidad. Esta prohibición opera a partir de la expedición del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad".

De conformidad con lo consignado en los acápites anteriores de la presente decisión la interpretación de las facultades conferidas al Presidente de la República –aun cuando éstas sean amplias y generales- ha de ser restrictiva, empero, solo se configura una inconstitucionalidad por exceso en el uso de las facultades extraordinarias cuando la materia por el decreto ley es ajena a las atribuciones conferidas, de manera tal que no exista conexidad directa con las materias expresamente indicadas en la ley habilitante .

En el caso sub examine estima esta Corporación que la regulación demandada sí guarda conexidad directa con la materia para la cual fueron otorgadas las facultades extraordinarias por las razones que a continuación se consignan.

Las facultades otorgadas al Gobierno por el numeral 7 del artículo 1º de la Ley 573 de 2000 tienen un alto grado de amplitud y de generalidad, pues fueron concedidas para expedir el régimen de disolución y liquidación de las entidades públicas del orden nacional, más no son imprecisas pues el asunto sobre el cual versan aparece claramente delimitado. Por lo tanto el Gobierno estaba habilitado para regular las materias relacionadas con la disolución y liquidación de entidades públicas del orden nacional, entre las que se cuenta por supuesto las actuaciones que puede adelantar el representante legal de una entidad una vez inicia el proceso de liquidación, razón por la cual el literal demandado no configura un exceso en el uso de las facultades legislativas.

Cabe recordar que el literal demandado hace parte de un disposición –el artículo 2º del Decreto Ley 254 de 2000- en la cual se regula la iniciación del proceso de liquidación y se describen una serie de situaciones que lleva aparejada la expedición del acto de liquidación de una entidad pública del orden nacional, entras las cuales se cuenta la prohibición expresa al representante legal de celebrar pactos y convenciones colectivas. Es decir, la restricción de los derechos constitucionales alegada por el actor resulta de la expedición de una completa regulación que versa sobre la disolución y liquidación de entidades estatales y no se trata, como propone el actor, de un enunciado normativo aislado que no guarda conexidad directa respecto de las materias aludidas por la ley habilitante.

No prospera, entonces, el primer cargo formulado por el demandante contra la disposición acusada. En segundo lugar, el actor sostiene que el enunciado normativo demandado limita de manera desproporcionada los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva y por lo tanto deviene en inconstitucional.

Frente a este cargo cabe señalar que el precepto acusado prohíbe al representante legal de la entidad en proceso de liquidación realizar cualquier tipo de actividades que impliquen la celebración de pactos o convenciones colectivas o cualquier otro acto que no este dirigido a la liquidación de la entidad , de esta prohibición resulta una limitación del derecho de negociación sindical porque los trabajadores durante proceso de liquidación no podrían adelantar gestiones para celebrar convenciones o pactos colectivos al carecer de una contraparte legalmente autorizada para tales efectos.

Sobre este extremo, como punto de partida es preciso aclarar que, tal como se sostuvo en el acápite segundo de esta providencia, la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente que los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva no son absolutos y pueden ser limitados por el Legislador cuando entre en colisión con otros

intereses constitucionalmente relevantes. Lo que habrá entonces de examinarse es si la restricción impuesta en el caso concreto resulta razonable y proporcionada porque de serlo estaría ajustada a la Constitución.

La prohibición hace referencia a la facultad del representante legal de la empresa en liquidación de adelantar actividades que impliquen la celebración de pactos o convenciones colectivas, en esa medida de la mencionada prohibición resulta una prohibición inmediata del derecho de negociación colectiva y sólo una eventual restricción indirecta del derecho de asociación sindical.

En efecto, de la descripción del ámbito de conductas protegidas por cada uno de estos derechos realizada en apartes anteriores de esta decisión resulta que la jurisprudencia constitucional ha entendido que la celebración de pactos y convenciones colectivas no hace parte del ámbito de conductas protegidas prima facie por el derecho de asociación sindical por estar cobijada de manera específica por otro derecho, precisamente el derecho de negociación colectiva.

Ahora bien, de conformidad con los artículo 2º y 6º el Convenio 154 de la OIT, el derecho a la negociación colectiva no se reduce a la presentación de convenciones y pactos colectivos pues en principio puede desarrollarse por una pluralidad de instrumentos dirigidos a (i) fijar las condiciones de trabajo y empleo, (ii) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, (iii) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez. Lo cual a su vez coincide con la jurisprudencia de esta Corporación en el sentido que si bien las convenciones y pactos colectivos son la más importante manifestación del derecho de negociación colectiva este derecho no se agota en tales manifestaciones pues existen una pluralidad de cauces e instrumentos mediante los cuales puede adelantarse la negociación.

De lo anterior resulta que la limitación que surge del derecho de negociación colectiva de la prohibición establecida por el precepto acusado en principio no anula ni priva totalmente de contenido el derecho de negociación colectiva porque restringe sólo de manera específica unas de sus manifestaciones.

Sin embargo la misma disposición más adelante prohíbe al representante legal adelantar cualquier acto que no este dirigido a la liquidación de la entidad pública del orden nacional , esta si una prohibición de alcance general la cual podría comprender incluso otros instrumentos de negociación colectiva diferentes a los pactos y convenciones colectivas. Empero, esta restricción tampoco significa una completa anulación del derecho de negociación colectiva pues el representante legal de la empresa y los trabajadores podrán realizar propuestas y llegar a acuerdos que permitan la realización de este derecho siempre y cuando éstos apunten a la liquidación de la entidad pública del orden nacional, es decir, en principio, lo que prohíbe la disposición en estudio sería aquellas manifestaciones del derecho de negociación colectiva que obstaculicen o impidan la liquidación del organismo estatal.

En esa medida el segundo enunciado normativo sólo establece una limitación del derecho de negociación colectiva sin anularlo totalmente, pues el representante legal de la entidad estaría autorizado a adelantar negociaciones colectivas con los trabajadores, mediante instrumentos distintos a la celebración de pactos o convenios, siempre y cuando estas negociaciones sean coincidentes con la finalidad de liquidar la entidad pública del orden nacional, la cual debe regir todas sus actuaciones.

Ahora bien, para establecer la constitucionalidad tanto de la restricción específica a la celebración de pactos y convenciones colectivas como de la genérica que engloba las restantes manifestaciones del derecho de negociación colectiva que no apunten a la liquidación de la entidad estatal del orden nacional hay que examinar si resultan razonables y proporcionadas. Aquí resulta particularmente relevante su carácter temporal. En efecto, el enunciado normativo demandado establece una prohibición de carácter temporal y de una duración precisamente delimitada en el mismo precepto, esto es, se aplica a partir de la iniciación del proceso de liquidación y tiene duración mientras el mismo se

prolongue. En consecuencia la restricción de los derechos en juego resultante de las anteriores prohibiciones es igualmente de carácter temporal, pues se aplica mientras se adelanta el proceso de liquidación de la empresa.

Por lo tanto la disposición demandada no afecta los pactos y convenciones colectivas y los restantes instrumentos de negociación colectiva celebrados previamente al inicio de la liquidación de la entidad estatal, los cuales seguirán vigentes mientras se adelanta el proceso de disolución y liquidación de la misma.

También resulta relevante para efectos de decidir si la disposición acusada es constitucional, indagar si persigue la protección de bienes o intereses constitucionalmente protegidos. Cobra aquí importancia el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, disposición que consigna los eventos en los cuales el Presidente de la República puede disponer la disolución y consiguiente liquidación de las entidades públicas del orden nacional, tales supuestos son:

1. Cuando los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser. 2. Cuando los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden territorial.

3. Cuando las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad.

4. Cuando así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año, luego de realizar el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.

5. Cuando exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades. 6. Siempre que como consecuencia de la descentralización de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia.

Como puede observarse todos los anteriores eventos implican el incumplimiento de las finalidades propias de la función administrativa por parte de las entidades en cuestión, pues estas no satisfacen los intereses generales ni los principios de economía, eficacia, moralidad y celeridad contemplados en el artículo 209 constitucional.

De lo anteriormente expuesto se infiere que la decisión de liquidar un entidad pública de orden nacional salvaguarda el interés general y bienes de relevancia constitucional como son los principios rectores de la función administrativa.

Entonces, en el caso concreto habría que estimar si la realización de tales fines resulta preservada por la prohibición de celebrar actividades dirigidas a celebrar pactos, convenciones o actos que no estén dirigidos a la liquidación de la entidad.

Al respecto cabe anotar que la prohibición celebrar pactos, convenciones o en general de adelantar negociaciones colectivas, que no estén dirigidas a liquidar la entidad estatal, resulta idónea para la protección de los intereses constitucionales en juego porque todo proceso de negociación supone la realización de una serie de actuaciones tanto del representante legal de la empresa en liquidación como de los trabajadores, las cuales necesariamente demandan tiempo y dedicación de parte de quienes en ellas intervienen, de manera tal que el representante legal debería dejar a un lado la que se ha convertido en su labor principal –la liquidación de la entidad estatal- para atender la negociación iniciada, lo que conduciría inevitablemente a un retraso en el proceso de la liquidación, con la consecuente afectación de los distintos principios rectores de la función administrativa que busca preservar la prohibición examinada.

Adicionalmente la autorización al representante legal a celebrar actos distintos a los encaminados a la liquidación sería totalmente contraproducente porque implicaría que podría comprometer a la entidad estatal en nuevas situaciones que precisamente impedirían la pronta terminación de su existencia jurídica.

Sin contar que la celebración irrestricta de pactos, convenciones u otros instrumentos de negociación colectiva pueden implicar compromisos económicos adicionales a la entidad estatal en proceso de liquidación, los cuales a su vez distraerían recursos destinados a satisfacer las acreencias previamente adquiridas.

Por otra parte es preciso tener en cuenta que autorizar al representante legal de la entidad bien sea a celebrar pactos o convenciones colectivas o a adelantar otro tipo de negociaciones con los trabajadores que no estén dirigidas a la liquidación de la entidad estatal, en definitiva sólo supondría una precaria satisfacción del derecho de negociación colectiva porque los resultados de la negociación sólo tendrían vigencia mientras se liquida la entidad, pues como bien ha sostenido la Corte Constitucional:

Ciertamente las convenciones colectivas rigen los contratos de trabajo mientras la relación laboral subsista. De ahí, que en un proceso de liquidación de una entidad u organismo administrativo nacional, la convención que se encuentre vigente al momento de la liquidación del organismo, debe ser aplicada hasta la terminación del proceso de liquidación, caso en el cual lógicamente se dan por terminados los contratos de trabajo ante la desaparición de la entidad, sin que se pueda colegir, como lo hace el demandante, una vigencia indeterminada de la misma aun en el evento de la disolución y liquidación de una entidad, pues, como lo expresa la vista fiscal eso contradice toda lógica, como quiera que terminadas las relaciones laborales a consecuencia de la disolución y posterior liquidación de una entidad, pierden vigencia las normas convencionales que regían las mismas [53] .

Resulta entonces que de autorizarse de manera irrestricta la negociación colectiva durante el trámite de la liquidación de las entidades públicas los resultados de la misma serían efímeros pues sólo tendrían vigencia durante un breve período de tiempo, En consecuencia no sería justificable permitir una afectación mayor en la satisfacción de interés general y de los principios de eficacia y economía que rigen la función administrativa en aras de una afectación temporal y parcial del derecho de negociación colectiva.

Por otra parte cabe recordar que el inciso tercero del artículo primero del Convenio 154 de la OIT permite que la legislación interna señale modalidades particulares de negociación para la administración pública, previsión a la cual se ajusta la disposición demandada. En ese sentido, establecer limitaciones temporales al ejercicio del derecho de negociación colectiva de quienes laboran en entidades públicas del orden nacional no desconoce el alcance del instrumento internacional, debido precisamente a que estarían justificadas por los peculiares intereses que tutela y satisface el proceso de disolución y liquidación de organismos estatales a los cuales se ha hecho antes alusión.

A su vez, el demandante yerra al considerar vulnerados los artículos 5, 7 y 8 del Convenio 154 de la OIT por dos razones. En primer lugar porque estos preceptos no prohíben que los Estados partes limiten el derecho de negociación colectiva -cual es alcance que pretende darles el actor- pues la obligación de tomar medidas de fomento del derecho de negociación colectiva no puede entenderse en el sentido que las restricciones razonables y proporcionadas de este derecho resultan incompatibles con el alcance del instrumento internacional.

En segundo lugar porque el literal f) del artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000 no establece una medida de fomento del derecho de negociación colectiva, por lo tanto con su expedición no se infringió el artículo 8º del citado tratado, el cual establece que este tipo de medidas no podrán concebirse o aplicarse de tal forma que obstaculicen la libertad de negociación colectiva.

De las razones anteriormente expuestas se infiere que la restricción al derecho de negociación colectiva resultante de la prohibición consignada en el precepto acusado está constitucionalmente justificada en aras de preservar los fines que

persigue los procesos de liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional, por tal razón esta Corporación declarará exequible el literal f) del artículo 2 del Decreto Ley 254 de 20000.

VII. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE PRIMERO . Declarar EXEQUIBLE el literal f del artículo 2 del Decreto 254 de 2000, respecto de los cargos examinados en la presente decisión.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. RODRIGO ESCOBAR GIL Presidente JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado CON SALVAMENTO DE VOTO MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado CON ACLARACION DE VOTO MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado NILSON ELIAS PINILLA PINILLA Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CON ACLARACION DE VOTO CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ Magistrada AUSENTE EN COMISION MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ÁLVARO TAFUR GALVIS A LA SENTENCIA C-280 DE 2007 DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA - Limitación en liquidación de entidad pública (Aclaración de voto) VICIO DE COMPETENCIA- Naturaleza jurídica (Aclaración de voto) Referencia: expediente D-6478 Demanda de inconstitucionalidad contra el literal f) del artículo 2° del Decreto Ley 254 de 2000.

Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO SIERRA PORTO Si bien comparto la decisión a la que se llegó por la Corte, estimo que es necesario hacer énfasis en que la norma acusada se dirige estrictamente a la regulación de las actuaciones del liquidador de una entidad nacional; por ello, deben quedar descartadas las actuaciones que no estén encaminadas a la liquidación o que enerven tal finalidad.

En ese orden de ideas, entonces, la limitación establecida en la disposición acusada hay que entenderla referida a nuevos pactos que lleven a la prolongación de la etapa de liquidación, sin que ello, por supuesto, impida la continuidad de pactos ya celebrados y a negociación sobre aspectos que no impliquen revivir el cumplimiento del objeto social, sino que estén encaminados precisamente a facilitar la liquidación misma.

De otra parte, en consonancia con la posición que he mantenido en torno de la consideración de los vicios de competencia, reitero, que de los aspectos atinentes a la competencia y a los defectos que puedan endilgarse en los casos concretos, no deben ser calificados como aspectos formales o como aspectos que dicen relación directamente con la materialidad del contenido del acto de que se trate, sino que deben ser considerados y analizados como un elemento especial con identidad propia, cuyo análisis deberá estudiarse de manera previa e independiente tanto del análisis de los vicios propiamente de contenido como de los vicios formales que se endilguen a la ley acusada.

Fecha ut supra. ÁLVARO TAFUR GALVIS Magistrado SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-280 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA -Limitación en liquidación de entidad pública (Salvamento de voto) Referencia: expediente D-6478 Demanda de inconstitucionalidad contra el literal f) del artículo 2 del Decreto Ley 254 de 2000.

Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, con fundamento en las siguientes razones:

Considero en primer término, que la limitación establecida en la norma demandada, desprotege y afecta derechos fundamentales que surgen todos de la relación laboral, con fundamento en el Preámbulo y los artículos 1º, 25 y 39 de la Constitución Política. A mi juicio, la limitación consagrada en la norma acusada constituye una arremetida contra el derecho de asociación sindical, pues no puede existir defensa de ese derecho con la tesis de que puede limitarse la

celebración de pactos y convenciones colectivas, esencia de tal derecho. A mi juicio, con esta posición se retrocede en la jurisprudencia de la Corte.

Así mismo, manifiesto mi discrepancia frente al argumento de fondo desarrollado en esta sentencia, según el cual la celebración de un pacto o convención colectiva se opone a la liquidación, puesto que en mi concepto ambos pueden existir simultáneamente, como lo ha señalado la Corte, los cuales rigen hasta finalizar el proceso de liquidación. Por tanto, en mi criterio la jurisprudencia de la Corte va en una dirección distinta a la de la presente sentencia.

En síntesis, considero que el literal acusado viola de manera manifiesta el derecho fundamental de asociación colectiva y sindical vulnerando el Preámbulo y los artículos 1º, 25 y 39 de la Constitución Nacional, así como tratados y pactos internacionales en materia laboral que hacen parte del bloque de constitucionalidad, como el Convenio 154 de la OIT, pues suprime uno de los elementos esenciales del derecho de asociación colectiva y sindical, cual es el de celebrar pactos y convenciones colectivas, derecho que, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, no desaparece en los procesos de liquidación de entidades públicas o empresas particulares.

Por las razones expuestas, disiento de la presente decisión. Fecha ut supra, JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO A LA SENTENCIA C-280/07 LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA -Prohibición de celebrar pactos, convenciones colectivas y adelantar negociaciones colectivas, que no estén dirigidas a liquidar la entidad estatal (Aclaración de voto) Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte, aclaro mi voto en relación con la sentencia C-280 del 18 de abril de 2007, en la que el Pleno de esta Corporación decidió declarar la exequibilidad del literal f. del artículo 2º del Decreto 254 de 2000 “por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional” ; disposición que prevé, dentro de las consecuencias jurídicas de la expedición del acto de liquidación, la prohibición expresa al representante legal de la entidad de realizar cualquier tipo de actividades que impliquen la celebración de pactos o convenciones colectivas o cualquier otro acto que no esté dirigido a la liquidación.

Comparto la razón de la decisión, en el sentido que la norma demandada es constitucional, pues establece una limitación razonable y proporcionada a los derechos constitucionales a la asociación sindical y la negociación colectiva. Ello habida cuenta que el mandato del legislador extraordinario tiene un carácter temporal, preserva el ejercicio de los derechos en ámbitos distintos al previsto por la disposición acusada y responde a la eficacia del interés general y los principios de la función administrativa, lo cual justifica los procesos de liquidación de entidades públicas del orden nacional. Del mismo modo, considero acertado el razonamiento de la Sala en el sentido que (i) la prohibición contenida en el literal demandado no constituía un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, puesto que es plenamente verificable la conexión entre la disposición acusada y la materia de la delegación por parte del Congreso, consistente en la regulación de la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional; y (ii) la limitación propuesta no está sometida a reserva de ley estatutaria, en la medida en que la regulación contenida en la norma demandada no configura, actualiza o define el derecho fundamental a la asociación sindical.

Sin embargo, advierto que los argumentos utilizados por la Sala para determinar la constitucionalidad del precepto frente al cargo por la violación de los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, están sustentados en una interpretación de la norma acusada que podría dejar en condición de interinidad dichos derechos, como fue expuesto por el suscrito magistrado en la oportunidad del debate previo a la aprobación de la ponencia.

En efecto, el análisis efectuado por la Corte partió de reconocer que el literal demandado establece una limitación al derecho de negociación colectiva, consistente en la prohibición de suscribir pactos o convenciones luego de decretada la liquidación de la entidad pública del orden nacional. Esta limitación, empero, no era contraria a la Constitución debido a que se mostraba como una restricción razonable y proporcionada del derecho en comento, según las razones

anteriormente expuestas. Esta perspectiva de estudio, a mi juicio, se muestra problemática en tanto no consulta el ámbito de regulación de la norma sujeta a análisis y, en consecuencia, puede permitir interpretaciones que sí afectarían los derechos constitucionales invocados por el actor.

Las previsiones normativas contenidas en el artículo 2º del Decreto 252 de 2000 tienen como único propósito regular las acciones legales que debe desarrollar el liquidador a fin de cumplir con el proceso de liquidación de la entidad pública del orden nacional. En ese sentido, las consecuencias jurídicas previstas en dicha disposición deben analizarse, sin excepción, a la luz de esa finalidad. Así, la prohibición para el representante legal de suscribir pactos o convenciones colectivas se limita exclusivamente a aquellas expresiones del derecho a la negociación colectiva que no estén encaminadas la liquidación de la entidad correspondiente. Una restricción en estos términos involucra, en todo caso, el reconocimiento de la vigencia de los pactos y convenciones suscritos con anterioridad al inicio del proceso de liquidación, al igual que la posibilidad que se suscriban nuevos pactos y convenciones colectivas entre el liquidador y los trabajadores, a condición que estos acuerdos que no interfieran con el proceso de liquidación.

No obstante, la sentencia omite enfatizar este carácter restrictivo de la limitación del derecho a la negociación colectiva, circunstancia que podría sustentar una interpretación del fallo en el sentido que la constitucionalidad del precepto demandado justifica una limitación genérica del derecho a la negociación colectiva para el caso de las empresas estatales sometidas a liquidación. Esta posibilidad, en mi criterio, es contraria a la eficacia material de los derechos a la negociación colectiva y a la libertad sindical, puesto que permitiría configurar, al amparo de la declaratoria de liquidación de la entidad pública del orden nacional, una instancia de suspensión de los derechos constitucionales de los trabajadores a ella adscritos.

En conclusión, la Corte debió declarar la exequibilidad de la norma acusada con base en el reconocimiento de la aplicación restrictiva de la limitación en ella contenida, de manera que se garantizara el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores, en tanto se mostrara acorde con los propósitos de la liquidación de la entidad pública del orden nacional Por ende, debieron reformularse aquellos argumentos del fallo dirigidos a justificar la constitucionalidad de la limitación genérica del derecho a la negociación colectiva para el caso de los procesos de liquidación.

Las anteriores razones sustentan esta aclaración de voto. Fecha ut supra , JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado [1] Intervención del apoderado del Ministerio del y de Justicia.

[2] Intervención del apoderado del Ministerio de la Protección Social. [3] Intervención del Secretario General de la CGT. [4] Pues los cargos relacionados con la supuesta trasgresión del principio de Estado social de derecho y del principio de supremacía constitucional se fundan nuevamente en la trasgresión de los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva.

[5] Este precepto señala: Art. 39. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de Constitución.

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

La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial. Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la fuerza pública. [6] Art. 55. Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

[7] Así, por ejemplo, en la sentencia C-112 de 1993 se sostuvo que la negociación sindical es “ inherente al derecho de sindicalización” , en la misma dirección la sentencia C-009 de 1994 afirma “El derecho de negociación colectiva es consustancial con el derecho de asociación sindical; su ejercicio potencializa y vivifica la actividad de la organización sindical, en cuanto le permite a ésta cumplir la misión que le es propia de representar y defender los intereses económicos comunes de sus afiliados, y hacer posible, real y efectivo el principio de igualdad (art. 13 C.P.), si se tiene en cuenta, que dicha organización, por su peso específico, queda colocada en un plano de igualdad frente al patrono ”. En el mismo sentido en la sentencia C-161 de 2000 se sostuvo que « … de acuerdo con el artículo 55 superior la negociación colectiva es un derecho destinado a “regular las relaciones laborales”, el cual está ligado con otros derechos como el de asociación sindical, pues la primera es una consecuencia de la existencia de sindicatos cuyo “ejercicio potencializa y vivifica la actividad de la organización sindical, en cuanto le permite a ésta cumplir la misión que le es propia de representar y defender los intereses económicos comunes de sus afiliados”».

[8] Sentencia C-797 de 2000, reiterada en la sentencia C-1491 del mismo año. [9] Artículo 2º del Convenio 154 de la OIT aprobado por la Ley 524 de 1999, citado por las sentencia C-161 de 2000 y C-1234 de 2005.

[10] Sentencia C-161 de 2000 reiterada en la sentencia C-1234 de 2005. [11] Desde su temprana jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado el carácter fundamental del derecho de asociación sindical, prueba de ello es la sentencia T-418 de 1992 en la cual se esgrimen distintos argumentos de índole material para sustentar tal carácter, como se trascribe a continuación:

“ El derecho de sindicalización quedó expresamente reconocido como derecho constitucional fundamental en el capítulo I del título II de la Carta Política de Colombia. Para corroborar esta acertada calificación la Sala subraya las siguientes características de este derecho fundamental:

4.1. Por indicación de la ley natural. El derecho de asociación sindical es inherente a la personalidad del hombre, a su simple condición de criatura humana, es decir, un derecho que le pertenece, le es inseparable y corresponde a su naturaleza.

4.2. Derecho de asociación sindical para el perfeccionamiento del ser humano. En su anhelo de realizarse física y espiritualmente, el hombre que presta su contingente laboral al servicio de un patrono, o éste, tienen como valor altísimo la facultad de asociarse, claro está, condicionando esa libertad a las leyes y buenas costumbres. Si el derecho de sindicalizarse y formar asociaciones de empleadores es útil y provechoso al hombre, deben entonces reconocerse como fundamental.

4.3. Derecho de asociación sindical para respetar al hombre trabajador como tal. Se parte de la base que el motivo de la asociación sindical es el hombre trabajador o empleador, o sea, que se le respete como tal, sin desconocer los derechos de la persona humana, porque se negaría así misma, puesto que, en esencia el grupo social es realidad efectuada por el hombre (…) 4.4.

Derecho de asociación sindical para la realización de otros derechos y libertades. En el derecho de asociación sindical se encuentran otros derechos de los hombres que componen la organización y los intereses generales de una clase (…) El Sindicato además de ser método representativo y vía de participación pública, es una institución jurídica en cuyo ámbito puede realizarse un determinado derecho o libertad. En él se pueden verificar el derecho a ser libres (art.13), igualmente el derecho a una remuneración mínima vital y móvil (art. 53), derecho al trabajo (art. 25), derecho de asociación (art.38), derecho a la capacitación laboral (art.54), derecho de negociación colectiva (art.55), y derecho a la participación democrática en las diferentes instancias de la gestión pública la cual según lo dispone la misma Constitución, puede lograrse por intermedio de asociaciones sindicales (art.103).

4.5. Derecho de asociación sindical para la realización de la justicia social dentro de la sociedad actual. El sindicalismo es una institución real de la sociedad contemporánea. Sociedad donde la noción del sindicato no es un producto histórico y meramente ideológico o político, sino un instrumento práctico para el planteamiento de los problemas que la misma sociedad ofrece al individuo dentro de las relaciones económicas".

[12] Precisamente en la sentencia C-161 de 2000 en la cual se examinaba la constitucionalidad del Convenio 154 de la OIT y de la ley aprobatoria del mismo (Ley 524 de 1999) sostuvo esta Corporación:

«Ahora bien, de acuerdo con el artículo 55 superior la negociación colectiva es un derecho destinado a "regular las relaciones laborales", el cual está ligado con otros derechos como el de asociación sindical, pues la primera es una consecuencia de la existencia de sindicatos cuyo "ejercicio potencializa y vivifica la actividad de la organización sindical, en cuanto le permite a ésta cumplir la misión que le es propia de representar y defender los intereses económicos comunes de sus afiliados". Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la negociación colectiva puede adquirir la categoría de derecho fundamental cuando su desconocimiento implica la vulneración o amenaza de los derechos al trabajo o de asociación sindical».

En el mismo sentido en la sentencia SU-342 de 1995 al examinar la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho de negociación colectiva sostuvo esta Corporación:

"Aun cuando, tal derecho (art. 55 C.P.), no figura entre los derechos fundamentales, puede ser protegido a través de la tutela, porque su desconocimiento puede implicar, la violación o amenaza de vulneración de derecho al trabajo, como también el derecho de asociación sindical, si se tiene en cuenta que una de las funciones de los sindicatos es la de presentar pliegos de peticiones, que luego del trámite correspondiente conduce a la celebración de la respectiva convención colectiva de trabajo".

Así mismo en la sentencia C-1050 de 2001 se sostiene que se trata de un "derecho colectivo de rango constitucional" [13] Se traba del artículo 3º de la Ley 60 de 1993 el cual señala: " En ningún caso podrán los directivos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de dichas empresas, autorizar remuneraciones y prestaciones para los trabajadores oficiales de la respectiva entidad que anualmente excedan lo percibido por el representante legal de la misma".

[14] Esta disposición recita: "Convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre uno o varios patronos o asociados patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia". En esa oportunidad se demandó la expresión durante su vigencia .

[15] El artículo 48 cuyo texto es el siguiente: ART. 58. Adicionado al art. 414 del C.S.T. Está permitido a los empleados oficiales constituir organizaciones sindicales mixtas, integradas por trabajadores oficiales y empleados públicos, las cuales, para el ejercicio de sus funciones, actuarán teniendo en cuenta las limitaciones consagradas por la ley respecto al nexo jurídico de sus afiliados para con la administración.

[16] Los artículos 414 y 4156 los cuales establecen, respectivamente: ART. 414. DERECHO DE ASOCIACION . El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores de todo el servicio oficial, con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden, pero los sindicatos de empleados públicos tienen sólo las siguientes funciones:

1. Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados. 2. Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa.

3. Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva.

4. Presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos en particular, o sugestiones encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.

5. Promover la educación técnica y general de sus miembros. 6. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, de enfermedad, invalidez o calamidad.

7. Promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, contemplados en los estatutos.

8. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades. ART. 416. LIMITACION DE LAS FUNCIONES . Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga.

[17] El artículo 13 mediante el cual se conferían facultades extraordinarias al Presidente de la República para reestructurar la Corporación Regional del Valle del Cauca, las cuales incluían la definición del régimen laboral de sus trabajadores y empleados.

[18] Los artículos 1, 11, 22, 23 y 31, mediante los cuales se definía la naturaleza jurídica de la CVC, se catalogaba a las personas que en ella laboraban como empleados públicos, se regulaba lo relacionado con las indemnizaciones que debían pagarse a los trabajadores desvinculados, los factores salariales y el fuero sindical.

[19] Se estudiaba la demanda formulada contra los artículos 45, 46, 47 y 50 de la Ley 50 de 1990 los cuales modificaban las disposiciones del C.S.T.

relacionadas con el registro sindical, ajuicio del demandante tales requisitos de trámite eran inexequibles por vulnerar el derecho de asociación sindical.

[20] La demanda acusaba de inconstitucionalidad distintos apartes de los artículos 355, 358 360, 362, 369, 374, 376, 379, 384, 388, 390, 394, 395, 396, 399, 400, 404, 417, 422, 424, 425, 432, 444, 448, 486 del C. S .T. por restringir el derecho de asociación sindical.

[21] El numeral 9 del artículo2, el numeral 4 del artículo 3 y el artículo 42 en su integridad. [22] Específicamente la expresión “pactos colectivos” del inciso primero del artículo 42 y la segunda parte del inciso segundo del artículo 42.

[23] Artículo 359 y 401 literal d) del C.S.T. [24] Artículo 16 del Decreto Ley 1750 de 2003. [25] Sentencia C-401 de 2005. [26] Ibidem. [27] Así se reconoce en la sentencia C-1234 de 2005.

[28] Al citado Convenio 154 se hace alusión entre otras decisiones en las sentencias SU-1185 de 2001, C-551 de 2003, T-809 de 2005, T-1235 de 2005 y C-1234 de 2005.

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

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

[31] En esta sentencia se emplea el artículo 2º del Convenio 154 para definir el derecho de negociación colectiva. [32] Sentencia C-161 de 2000.

[33] Ver sentencias C-110 de 12994, C-377 de 1998 y C-1234 de 2005. [34] Ibidem. [35] Sentencia C-546 de 1993. [36] Ahora bien en diversos salvamentos de voto del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto se ha sostenido que la figura de los vicios competencia, entendida como vicios formales que transmutan en vicios de entidad material, puede ser criticada desde diferentes perspectivas porque desnaturaliza el concepto mismo de vicios de procedimiento, al respecto puede consultarse el salvamento de voto de la sentencia C-1040 de 2005.

[37] Ver para todas la sentencia C-061 de 2005. S. V. Humberto Antonio Sierra Porto. [38] Sentencia C-097 de 2003. [39] Sentencia C-306 de 2004. S. V. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández.

[40] Sentencia C-061 de 2005. [41] Ibidem. [42] Sentencia C-074 de 1993. [43] Sentencia C-061 de 2005. En el mismo sentido se sostuvo en la sentencia C-074 de 1993:

“el mandato de precisión y los elementos que lo integran tienen el sentido de delimitar clara y específicamente el ámbito de la habilitación sin que ello conduzca necesariamente al Congreso de la República a regular integralmente la materia o a ocupar el campo de acción que la Constitución permite atribuir al Ejecutivo, lo cual desnaturalizaría la institución de las facultades extraordinarias. Cuando el Congreso predetermina completamente el contenido de los futuros decretos con fuerza de ley, no está en realidad habilitando transitoriamente al Ejecutivo para legislar sino ejerciendo directamente sus competencias como titular del poder legislativo. La cuestión de si las facultades son precisas es un asunto de grado respecto del cual el Congreso dispone de un margen de configuración. No obstante, las condiciones que han de reunirse para que las facultades cumplan el mandato de precisión constituyen su contenido mínimo y sintetizan los criterios aplicados por el juez constitucional al juzgar si una ley habilitante es vaga, ambigua o indeterminada” [44] Así en la sentencia C-097 de 2003 se sostuvo:

“… la ley que habilita al Ejecutivo para legislar en forma extraordinaria dentro de los parámetros constitucionales puede ser general, más no imprecisa. Ello porque la precisión de la ley habilitante es el parámetro para el control de constitucionalidad sobre la ley de facultades así como sobre los decretos legislativos de desarrollo. Lo vago, ambiguo, confuso o ilimitado no ofrece un parámetro cierto para que el juez constitucional controle el respeto del marco de la habilitación” [45] Ilustra esta afirmación la sentencia C-206 de 2003:

“Cabe aclarar que, aun cuando la validez del requisito de precisión depende básicamente de que el Congreso fije a las facultades un objetivo claro y específico en torno a la materia, a los propósitos y a los criterios orientadores de la habilitación, la jurisprudencia constitucional, en pro de no hacer inoperante el ejercicio de esa función constitucional extraordinaria, también ha venido sosteniendo, incluso desde la época en que la H. Corte Suprema ejercía el control de constitucionalidad de las leyes, que la concesión de facultades amplias y generales por parte del Parlamento, no afecta ni se contrapone a la exigencia de precisión, y en consecuencia, tampoco conlleva una violación de la Constitución Política”.

[46] Sentencia C-1252 de 2001. [47] Sentencia C-306 de 2004. [48] Sentencia C-039 de 1995. [49] Sentencia C-398 de 1995. [50] Sentencia C-061 de 2005.

[51] Ibidem. [52] Cfr. sentencia C-061 de 2005. [53] Sentencia C-902 de 2003.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 31 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.