

NEGOCIACION COLECTIVA EN LA ETAPA DE ARREGLO DIRECTO – Obligación de inicio dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación del pliego de condiciones, cuando el sindicato que lo presente acredite que tiene la mayoría de los afiliados, frente a la coexistencia de varios sindicatos en la entidad. Sanción.Improcedencia

Si bien es cierto el patrono está en la obligación de dar inicio a la negociación colectiva en la etapa de arreglo directo, en el término de 5 días hábiles posteriores a la presentación del pliego de peticiones, también lo es que en ejercicio de la representación sindical y al tenor de lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 26 del Decreto 2351 de 1965 -con plena vigencia al momento en que se expidieron los actos acusados- ante la coexistencia de varios sindicatos, la representación para efectos sindicales correspondía a quien tuviere el mayor número de empleados afiliados. Bajo las anteriores circunstancias, considera la Sala que en aras de determinar si el patrono incumplió el deber legal de dar inicio a la negociación colectiva de que trata el artículo 433 del C.S.T. con miras a imponer la sanción correspondiente, la autoridad del trabajo debe constatar que quien presenta el pliego de condiciones tiene la representación sindical, en el evento de coexistir más de un sindicato al interior de la empresa y en cuanto ninguno de ellos tenga la mayoría de afiliados, pues si el sindicato no tiene esa representación sindical, no es posible considerar que el patrono está incumpliendo el deber legal de iniciar la negociación colectiva. Si bien es cierto de conformidad con lo previsto en el inciso 2º del artículo 433 del C.S.T. el Ministerio del Trabajo es el encargado de imponer al empleador la sanción por negarse a dar inicio a las conversaciones en la etapa de arreglo directo dentro del término previsto en el inciso 1º ibídem, también lo es que previo a definir si el empleador, en este caso, estaba obligado a dar inicio a tales conversaciones, el Ministerio debía establecer si el sindicato solicitante era quien tenía la facultad para dar inicio a esa etapa y ante la falta de acreditación por parte del solicitante de que tenía la mayoría de afiliados y ante la imposibilidad de establecerlo a través del medio de prueba de que hizo uso, se debe considerar ajustada a derecho la decisión de exonerar a la empresa de la referida sanción y de dar vía libre al sindicato de interponer la acción laboral ordinaria correspondiente, como en efecto lo hizo, según consta en la documental.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2351 DE 1965 – ARTICULO 26 NUMERAL 2 / CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO – ARTICULO 433

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "A"

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá D.C, veinticuatro (24) de junio de dos mil quince (2015)

Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00143-00(2263-06)

Actor: SINALTRADIHITEXCO

Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

Decide la Sala, en única instancia, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por Marco Tulio Uribe Ángel quien actúa en representación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Hilados Tejidos, Textiles, Confecciones, Fibras Sintéticas y Naturales "SINALTRADIHITEXCO" contra la Nación - Ministerio de la Protección Social.

LA DEMANDA

MARCO TULIO URIBE ÁNGEL, quien actúa en representación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Hilados Tejidos, Textiles, Confecciones, Fibras Sintéticas y Naturales "SINALTRADIHITEXCO", en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicita al Consejo de Estado declarar la nulidad de las Resoluciones Nos. 2854 de noviembre 10 de 2003; 0818 de abril 1º de 2004 y 3253 de diciembre 1º de 2004 proferidas por el Ministerio de la Protección Social.

Como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho pretende la imposición de multas dispuestas en el numeral 2º del artículo 433 del C.C.T., modificado por el artículo 21 de la Ley 11 de 1984, contra la empresa Textiles Fabricato Tejicóndor S.A. hasta cuando cumpla la obligación legal de recibir a los representantes del

sindicato a fin de negociar el pliego de condiciones presentado desde el 11 de junio de 2003.

HECHOS DE LA DEMANDA

El demandante presenta como fundamentos tácticos de la demanda, los siguientes:

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Hilados Tejidos, Textiles, Confecciones, Fibras Sintéticas y Naturales "SINALTRADIHITEXCO" es una organización sindical de primer grado y de industria, y cuenta por personería jurídica, según consta en el certificado de existencia y representación expedido por el Ministerio de la Protección Social.

Textiles Fabricato - TejiCónдор es una sociedad anónima que nació a la vida jurídica el 1º de agosto de 2002 a causa de la fusión entre las sociedades Fábrica de Hilados y Tejidos El Hato S.A. y Tejidos El Cónдор S.A.

Antes de la fusión, en la Fábrica de Hilados y Tejidos El Hato S.A. coexistían 3 sindicatos: i) Sindicato Textil del Hato "SINDELHATO" que agrupaba la mayoría de trabajadores y tenía la mayor representación de éstos para los efectos de negociación y contratación colectiva; ii) Sindicato

Nacional de Trabajadores de la Industria Textil y la Confección "SINTRATEXCO" y iii) Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Textil "SINTRATEXTIL".

A su turno, en la Empresa Tejidos El Cóndor S.A. operaba el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Hilados Tejidos, Textiles, Confecciones, Fibras Sintéticas y Naturales "SINALTRADIHITEXCO", como único representante de los trabajadores de esa empresa.

La última convención colectiva celebrada entre Tejidos el Cóndor S.A. y el sindicato previamente mencionado tenía vigencia hasta el 31 de julio de 2003, es decir, que a la fecha en que se produjo la fusión de las empresas, la convención colectiva tenía plena vigencia; por lo tanto, sería aplicable a partir de la fusión, a todos los trabajadores de Tejcóndor que pasaran a formar parte de la nueva empresa.

Con posterioridad a la fusión, en la empresa Textiles Fabricato - Tejcóndor S.A. coexisten 4 organizaciones sindicales y ninguna de ellas tiene como afiliados a la mayoría de trabajadores de la nueva empresa; por lo tanto, todos se consideran sindicatos minoritarios.

El 11 de junio de 2003 SINALTRADIHITEXCO presentó al Representante Legal de la empresa Textiles Fabricato - Tejcóndor S.A. un

pliego de peticiones, una vez agotados los trámites internos de elaboración y aprobación, la denuncia de la convención colectiva y el nombramiento de los negociadores, atendiendo los criterios fijados por la Corte Constitucional en sentencia C-567 de 2000.

Como transcurrieron 5 días hábiles desde la presentación del pliego de peticiones, es evidente el desacato de la empresa a la obligación de convocar y recibir a los representantes sindicales para dar inicio a las conversaciones en la etapa de arreglo directo, con lo que eludió injustificadamente el inicio de la negociación colectiva.

Con fundamento en tales hechos, el Sindicato elevó solicitud ante el Ministerio de la Protección Social - Dirección Territorial de Antioquia para que investigara y sancionara administrativamente a la empresa por su conducta omisiva y violatoria de los artículos 433 y 486 del C.S.T., 20 de la Ley 584 de 2000 y 39 y 97 de la Ley 50 de 1990.

La investigación fue adelantada en el Ministerio con el radicado No. 3273 de junio 20 de 2003 y mediante Resolución No. 02854 de noviembre 10 de 2003 el Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de la Dirección Territorial del Trabajo de Antioquia exoneró a la empresa de la denuncia formulada.

Contra la anterior decisión se interpusieron oportunamente los recursos en vía gubernativa, el de reposición fue resuelto por el mismo funcionario mediante Resolución No. 0818 de abril 1º de 2004 confirmando la decisión inicial y el de apelación se resolvió por la Directora Territorial de Antioquia mediante Resolución No. 03253 de diciembre 1º de 2004 que revocó las resoluciones anteriores y dejó en libertad al sindicato para que acuda a la jurisdicción laboral con el fin de negociar el pliego de peticiones.

La anterior decisión no se ciñe a los presupuestos normativos que rigen la materia, ni resuelve de fondo el asunto planteado dentro de la investigación administrativa.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Considera que los actos acusados violan el Convenio 087 de 1948 de la OIT que protege la libertad sindical y que fue acogido en nuestro ordenamiento interno mediante la Ley 26 de 1976, así como el Convenio No. 098 de 1949, adoptado a través de la Ley 27 de 1976, mediante los cuales se garantiza la asociación sindical y se fijan las reglas generales para garantizar el ejercicio de ese derecho.

Sostiene que la Ley 48 de 1968 fijó reglas claras para proteger el derecho a la negociación colectiva sindical, concediendo términos perentorios para que los empleadores inicien conversaciones con los trabajadores que presenten pliegos de condiciones y con el propósito de hacer cumplir tales términos, en el artículo 21 de la Ley 11 de 1984 se consagraron sanciones ejemplares para los empleadores que se negaran a recibir a los representantes de los trabajadores.

Asegura que cuando se presentó el pliego de peticiones el 11 de junio de 2003, agotados los trámites internos de elaboración y aprobación del mismo, tuvo muy presentes las reglas relativas a la representatividad para efectos de la negociación y contratación colectiva en casos de coexistencia de sindicatos minoritarios, tal como se fijó por la Corte Constitucional en Sentencia C-567 de 2000.

Refiere que como la empresa dejó transcurrir el término de ley sin iniciar las conversaciones en la etapa de arreglo directo, ello dio lugar a promover investigación administrativa ante el Ministerio de la Protección Social para que se impusieran las multas consagradas en el numeral 2º del artículo 433 del C.S.T. y precisa que en tal reclamación no se está requiriendo el reconocimiento de ningún derecho, sino pura y simplemente la imposición de las multas aludidas; sin embargo, surtida la investigación se exoneró a la empresa de la sanción correspondiente.

Afirma que si el despacho de conocimiento de la actuación administrativa hubiera realizado un censo sindical, para lo cual estaba facultado en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de la Resolución No. 0951 de abril 28 de 2003, habría obtenido el conocimiento veraz y preciso de la situación y la decisión se hubiera ajustado a las previsiones normativas e impuesto las sanciones ejemplares a la empresa, pero tal omisión tiene al sindicato en un limbo jurídico y privado del derecho a la negociación colectiva.

LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

La Coordinación del Grupo de Inspección y Vigilancia de la Dirección Territorial de Antioquia **del Ministerio de la Protección Social** profirió los actos acusados, con fundamento entre otras razones en que Sindelhato era el sindicato mayoritario y por ende, era quien ostentaba la representación sindical de la empresa; además, de acuerdo con la certificación dada por la Coordinación del Archivo Sindical, era esa la convención colectiva más antigua; por lo tanto, el conflicto colectivo se entendía superado hasta el 4 de abril de 2005.

Así mismo, se tuvo en cuenta el concepto emitido por la oficina jurídica relacionado con la existencia de dos convenciones colectivas de trabajo como consecuencia de la fusión de las dos empresas, de la antigüedad del sindicato de la empresa Fabricato S.A., de modo que en

aplicación del artículo 1º del Decreto 904 de 1951 y la jurisprudencia sobre la materia, se determinó que era Sindelhato el sindicato que se tendría en cuenta para todos los efectos de la negociación colectiva.

Para resolver el recurso de apelación, y por razones de celeridad y economía, la inspectora comisionada solicitó declaración juramentada de todas las organizaciones sindicales, a fin de establecer el censo electoral; sin embargo, Sindelhato no respondió tal requerimiento de modo que ante la incertidumbre sobre la condición de ese sindicato como el que posee el mayor número de afiliados, se revocaron las decisiones iniciales, pero manteniendo la decisión de no sancionar a la empresa porque la sanción dependía de la certeza en torno a tal mayoría.

Los jurídicamente interesados en la decisión no efectuaron las gestiones necesarias a fin de dar claridad acerca del sindicato con la mayoría de socios, y de conformidad con jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia el censo no es la única prueba a tener en cuenta a fin de determinar cuál es el sindicato mayoritario; así las cosas, la decisión adoptada por la Dirección Territorial de Antioquia tuvo como soporte la normatividad vigente y dentro de ella tuvo en cuenta la certeza que requería para determinar la legitimidad que tenían las diferentes organizaciones sindicales para intervenir con el fin de proponer el conflicto colectivo y como no se pudo dilucidar, decidió abstenerse de sancionar a la empresa y dar libertad a la asociación

sindical para acudir a la justicia ordinaria con el ánimo de gestionar su pretensión de negociar su pliego de peticiones.

A su turno, **la Empresa Textiles Fabricato - Tejicóndor S.A.** contestó la demanda formulando la excepción de cosa juzgada teniendo en consideración que el objetivo principal de la demanda consiste en obligar a la empresa a la negociación del pliego de peticiones presentado el 11 de junio de 2003, pretensión sobre la cual ya tuvo oportunidad de pronunciarse la justicia ordinaria laboral en donde se profirió fallo absolutorio a su favor.

En la contestación de la demanda el Ministerio de Trabajo dio similares argumentos a los expuestos por el Ministerio de la Protección Social, en su momento.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la Procuradora Tercera Delegada ante esta Corporación rindió concepto¹ en el que solicitó despachar desfavorables las súplicas de la demanda. Dijo, en síntesis, lo siguiente:

¹ Concepto visible de folios 552 a 561.

No es procedente declarar la cosa juzgada propuesta por la empresa Fabricato - Tejicóndor pues a pesar de que el sindicato adelantó demanda ante la justicia ordinaria contra la empresa a fin de iniciar la negociación colectiva, la pretensión de restablecimiento del derecho que se invoca en esta demanda tiene como finalidad la imposición de multas contra la empresa por incumplimiento del deber legal de iniciar la negociación; por lo tanto, no existe identidad de pretensiones que dé lugar a declarar la cosa juzgada material pretendida.

Tampoco es procedente declarar la caducidad de la acción, toda vez que la demanda se radicó antes de que transcurrieran 4 meses desde la notificación de los actos acusados.

Analizado el fondo de la controversia, se encuentra que la capacidad de intervención y control policivo del Ministerio del Trabajo y la Protección Social se limita cuando se trata de definir un derecho individual o controversias que corresponden al juez y ello fue lo que ocurrió en el caso bajo análisis, en que la justicia laboral ordinaria definió negar las pretensiones relacionadas con la convención colectiva de trabajo de la demandante, al interior de la Empresa Textil Fabricato Tejicóndor y como las pretensiones que ocupan esta controversia se asimilan a las definidas por la jurisdicción laboral ordinaria se deben denegar las súplicas de la demanda.

De acuerdo con los anteriores antecedentes, procede la Sala a decidir previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Se demanda la nulidad de las Resoluciones Nos. 02854 de noviembre 10 de 2003, 0818 de abril 1º de 2004, proferidas por el Coordinador del Grupo Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de Antioquia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante las cuales se exoneró a la Empresa Textiles Fabricato - Tejicóndor S.A. de las denuncias hechas en su contra, y se resolvió el recurso de reposición, respectivamente; y la 03253 de diciembre 1º de 2004, proferida por la Directora Territorial de Antioquia del mismo Ministerio, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición revocando las resoluciones anteriores y dejando en libertad al Sindicato Sinaltradihitexco para acudir a la justicia laboral ordinaria a reclamar la pretensión relacionada con la negativa de la empresa a negociar el pliego de condiciones.

En forma previa, la Sala se pronunciará en relación con la excepción planteada por la Empresa Textiles Fabricato - Tejicóndor S.A. así:

Cosa Juzgada

Se invoca la excepción, pues a juicio de la Empresa, la controversia ya quedó definida con sentencias proferidas por el Juzgado Laboral del Circuito de Bello de junio 7 de 2005 y el Tribunal Superior de Medellín de 11 de agosto de 2005, mediante las cuales se absolvió a la empresa, en torno a las pretensiones invocadas en la demanda.

El artículo 332 del Código de Procedimiento Civil determina en qué momentos se configura la cosa juzgada, así:

"La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes. Se entiende que hay identidad jurídica de partes, cuando las del segundo proceso son sucesores mortis causa de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda, si se trata de derechos sujetos a registro y al secuestro en los demás casos.

La sentencia dictada en procesos seguidos por acción popular produce cosa juzgada erga omnes.

Los efectos de la cosa juzgada en procesos en que se ventilen cuestiones relativas al estado civil de las personas, se regularán por lo dispuesto en el Código Civil y leyes complementarias.

En los procesos en que se emplaze a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión."

En ese orden de ideas, el fenómeno de la cosa juzgada opera cuando en el nuevo proceso concurren las mismas partes, idénticas pretensiones y la causa es la misma. Desde tal óptica se advierte claramente en este caso que no existe identidad objetiva entre los procesos, como pasa a explicarse:

	Proceso ante la Jurisdicción Laboral Ordinaria	Proceso en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo
Partes	Demandante: Sinaltradihitexco Demandado: Textiles Fabricato Tejicóndor S.A.	Demandante: Sinaltradihitexco Demandado: Ministerio de la Protección Social - Textiles Fabricato Tejicóndor.
Pretensiones	<ul style="list-style-type: none"> - Declarar que la convención colectiva que rige las relaciones obrero patronales en la empresa es la firmada entre Sinaltradihitexco y Tejicóndor el 6 de septiembre de 2000. - Declarar que las estipulaciones de la convención firmada entre la demandada y el Sindicato Textil del Hato quedan incorporadas a la convención mencionada en la pretensión anterior. - Declarar que la demandada está en la 	<ul style="list-style-type: none"> - Declarar la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se omitió imponer sanción a la empresa Fabricato Tejicóndor S.A. por incumplir la obligación legal de recibir a los representantes de Sinaltradihitexco para negociar el pliego de condiciones. - Proferir resolución en que se impongan las multas correspondientes hasta tanto la empresa cumpla tal obligación legal.

	<p>obligación de cubrir las cuotas ordinarias que debió retener a sus trabajadores por la extensión de beneficios convencionales.</p> <p>- Declarar que la demanda está en la obligación de discutir el pliego de condiciones presentado por Sinaltradihitexco.</p>	
Causa	<p>La empresa Fabricato Tejicóndor S.A. omitió dar inicio a la negociación del pliego de condiciones presentado por Sinaltradihitexco.</p>	<p>La empresa Fabricato Tejicóndor S.A. omitió dar inicio a la negociación del pliego de condiciones presentado por Sinaltradihitexco.</p>

Con fundamento en lo anterior es claro que ni las pretensiones invocadas en uno y otro proceso son las mismas, ni las partes lo son, pues en el primero se requiere fundamentalmente el inicio de la negociación del pliego de condiciones, mientras que en el otro se pretende, en últimas, la imposición de la sanción contra la empresa por parte del Ministerio de la Protección Social por no haber dado inicio a tal negociación, motivo por el cual no es procedente declarar probada la excepción de cosa juzgada.

Ahora bien, los cargos de la demanda se contraen a determinar si con los actos acusados se incurrió en violación de la Constitución y la ley, dada la omisión por parte del Ministerio de la Protección Social, de imponer las multas de ley a la empresa Fabricato Tejicóndor S.A. por negarse a iniciar

la negociación del pliego de peticiones propuesta por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Hilados Tejidos, Textiles, Confecciones, Fibras Sintéticas y Naturales SINALTRADIHITEXCO.

La normatividad que se dice violada son los Convenios 087 de 1949 y 098 de 1949 relativos a la protección del derecho a la sindicalización y negociación colectiva, así como el artículo 27 del Decreto 2351 de 1965 que subrogó el artículo 433 del C.S.T. que establece:

"ARTICULO 433. INICIACION DE CONVERSACIONES.

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

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

² El aparte subrayado fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-741 de 2013, en cuanto consideró que la prescripción tendiente al pago de la multa por parte de las empresas, previo a interponer los recursos procedentes contra la decisión que la decretó, no es violatorio de los derechos al debido proceso e igualdad invocados, pues lo que se busca es compensar de manera real, la desigualdad existente entre el trabajador y el empleador.

Con fundamento en la norma en cita, se concluye que la autoridad del trabajo, en este caso, el Ministerio de la Protección Social³ es quien tiene la competencia para imponer la multa a los patronos que se nieguen a iniciar las conversaciones de arreglo directo formuladas por los representantes de los trabajadores o demoren el inicio de las mismas, por un término superior a 5 días posteriores a la presentación del pliego de peticiones.

Ahora, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º del Decreto 904 de 1951 "No puede existir más de una convención colectiva de trabajo en cada empresa. Si de hecho existieren varias vigentes, se entenderá que la fecha de la primera es la de la convención única para todos los efectos legales. Las posteriores convenciones que se hubieren firmado se considerarán incorporadas en la primera, salvo estipulación en contrario."

En torno a la coexistencia de más de un sindicato en una empresa, el artículo 26 del Decreto 2351 de 1965 establecía que: 1. En una misma empresa no podían coexistir dos o más sindicatos de base y en caso de que así fuere, subsistiría el de mayor número de afiliados, que debía aceptar al personal de los demás sindicatos, sin hacer más gravosas las condiciones de admisión; 2. Cuando coexistiere uno de base y uno gremial o de industria, la representación para los efectos de contratación colectiva, correspondería al sindicato que agrupe mayor cantidad de trabajadores de la

³ Hoy Ministerio del Trabajo.

empresa y 3. Cuando ninguno agrupe a la mayoría de trabajadores, la representación sindical correspondía en forma conjunta a todos ellos.

No obstante, lo señalado en el numeral 2º anterior fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C- 063 de 2008⁴ toda vez que *restringe a los sindicatos minoritarios el derecho a la negociación colectiva de manera irrazonable y desproporcionada*; y lo dispuesto en los numerales 1 y 3 corrió la misma suerte, mediante sentencia C-567 de 2000, en la que, entre otras cosas se manifestó:

"Ahora bien, el numeral 3 del citado artículo 26 del Decreto 2351 de 1965, a partir de la posibilidad de existencia simultánea de trabajadores afiliados a la misma empresa a un sindicato de base y otros afiliados a uno gremial o de industria, establece que en tal caso, "si ninguno de los sindicatos agrupa a la mayoría de los sindicatos de la empresa, la representación corresponderá conjuntamente a todos ellos", asunto que deja a la reglamentación posterior del Gobierno.

Es claro para la Corte que si un grupo de trabajadores constituye y se afilia a un sindicato, éste, para la efectividad del ejercicio del derecho de asociación sindical, tiene la representación de tales trabajadores; y, siendo ello así, resulta violatorio del artículo 39 de la Carta imponerle por la Ley que esa representación deba necesariamente ejercerla "conjuntamente" con otro u otros sindicatos si ninguno agrupa a la mayoría de los trabajadores de la empresa, pues eso menoscaba, de manera grave la autonomía sindical, razones por las cuales se declarará la inexecutable del numeral 3 del artículo 26 del Decreto 2351 de 1965."

Con fundamento en las disposiciones en cita, se puede concluir que si bien es cierto el patrono está en la obligación de dar inicio a la

⁴ Esta decisión fue adoptada con posterioridad a la expedición del acto acusado.

negociación colectiva en la etapa de arreglo directo, en el término de 5 días hábiles posteriores a la presentación del pliego de peticiones, también lo es que en ejercicio de la representación sindical y al tenor de lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 26 del Decreto 2351 de 1965 -con plena vigencia al momento en que se expidieron los actos acusados- ante la coexistencia de varios sindicatos, la representación para efectos sindicales correspondía a quien tuviere el mayor número de empleados afiliados.

Bajo las anteriores circunstancias, considera la Sala que en aras de determinar si el patrono incumplió el deber legal de dar inicio a la negociación colectiva de que trata el artículo 433 del C.S.T. con miras a imponer la sanción correspondiente, la autoridad del trabajo debe constatar que quien presenta el pliego de condiciones tiene la representación sindical, en el evento de coexistir más de un sindicato al interior de la empresa y en cuanto ninguno de ellos tenga la mayoría de afiliados, pues si el sindicato no tiene esa representación sindical, no es posible considerar que el patrono está incumpliendo el deber legal de iniciar la negociación colectiva.

Ahora bien, descendiendo al caso concreto se puede constatar que mediante escrito radicado por los representantes de Sinaltradihitexco el 11 de junio de 2003 ante el Presidente de la sociedad Textiles Fabricato Tejicóndor S.A.⁵ se hizo entrega oficial del pliego de peticiones a fin de iniciar la negociación de la convención colectiva y mediante oficio de junio 19 de 20

⁵ Folios 25 al 26.

03⁶ dirigido al Presidente y Vicepresidente de Relaciones Industriales de la misma compañía les fue notificado el inicio de la etapa de arreglo directo.

No obstante, la sociedad mencionada dejó transcurrir más de 5 días sin iniciar la etapa de negociación, motivo por el cual el Sindicato dirigió queja ante el Ministerio de la Protección Social, con el objeto de que ejerciera las facultades conferidas por la ley para obligar a la compañía a dar inicio a la negociación del pliego de peticiones⁷ y ratificó tal solicitud⁸, pretendiendo la imposición de las sanciones determinadas por la ley ante el incumplimiento del deber legal.

Adelantada la actuación administrativa correspondiente, el Coordinador del Grupo Prevención, Inspección, Vigilancia y Control de Antioquia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social profirió la Resolución No. 02854 de noviembre 10 de 2003⁹ mediante la cual decidió exonerar a la empresa Textiles Fabricato - Tejicóndor S.A. de las denuncias hechas en su contra, teniendo en consideración que la asociación sindical con la convención colectiva más antigua es el Sindicato Textil del Hato "Sindelhato", suscrita el 29 de octubre de 1956 y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, cuando concurre más de un sindicato a causa de la sustitución patronal, como ocurrió en este caso, será la convención

⁶ Folios 27 y 28.

⁷ Folios 29 y 30.

⁸ Folios 31 a 33.

⁹ Folios 13 a 17.

colectiva más antigua la única para todos los efectos legales y la denuncia y presentación del pliego de peticiones corresponde al titular de tal convención.

El Sindicato aquí accionante interpuso recurso de reposición contra la decisión anterior, que fue resuelto por el mismo funcionario mediante Resolución No. 00818 de abril 1º de 2004¹⁰ confirmando la resolución anterior y concediendo el recurso de alzada.

Mediante Resolución No. 03253 de diciembre 1º de 2004¹¹ fue resuelto el recurso de apelación por parte de la Directora Territorial de Antioquia mediante la cual consideró que por el hecho de que Sindelhato tuviera la convención colectiva de trabajo más antigua ello no implica que era la facultada para negociar el pliego de peticiones; además, el Ministerio no era el competente para declarar derechos y controversias que por ley están atribuidos a los jueces, como el hecho de definir cuál era la convención colectiva más antigua.

Señaló que a fin de establecer si la compañía estaba en la obligación de negociar el pliego de peticiones formulado por Sinaltradihitexco era necesario verificar cuál era el sindicato mayoritario, por tal razón se solicitó prueba a los sindicatos existentes en la empresa a fin de determinar el número de socios afiliados a cada uno de ellos, pero como no se pudo establecer con certeza tal hecho, pues a pesar de que el Sindicato Sindelhato afirmó tener el 54% de afiliados no lo hizo bajo la gravedad de juramento como se le requirió, ante la falta de prueba, es el juez de

¹⁰ Folios 18 a 21.

¹¹ Folios 22 a 24

conocimiento el que debe determinar si el solicitante tiene o no derecho a la negociación colectiva.

Frente a tal decisión, el actor considera que en lugar de eximir de sanción a la compañía por falta de pruebas, el Ministerio debió realizar el censo sindical en ejercicio de la competencia prevista en el numeral 13 del artículo 10 de la Resolución 0951 de abril 28 de 2003.

Al respecto, debe decirse que el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sí decretó pruebas tendientes a establecer el censo sindical, en aras de determinar si el sindicato solicitante de la imposición de la multa estaba o no facultado para presentar el pliego de peticiones, prueba que debió acreditar el sindicato al momento de su solicitud, teniendo en consideración que en la compañía coexistían varias asociaciones de esa naturaleza.

Según lo manifestado en los actos acusados, se ofició a todos los sindicatos con el objeto de que certificaran bajo juramento el número de socios de las organizaciones sindicales existentes en la compañía, de tal manera, se pudo comprobar que Sinaltradihitexco contaba con 663 afiliados y Sintratextil con 258; sin embargo, no se pudo determinar con certeza el número de afiliados de Sindelhato, toda vez que la respuesta emitida no se hizo bajo la gravedad de juramento y a pesar de afirmar que tenía más del 54% de trabajadores afiliados como socios, no existía certeza de que ese porcentaje de afiliados correspondiera a la fecha en que se radicó la solicitud de negociación por el sindicato demandante.

El Ministerio de Trabajo es el encargado de la vigilancia y control del cumplimiento de las normas consagradas en el Código Sustantivo del Trabajo¹², entre ellas las que tienen que ver con las garantías sindicales, y en ejercicio de tal función tiene asignadas unas atribuciones de autoridad de policía que le permiten imponer sanciones a causa del incumplimiento de tales disposiciones¹³.

Así mismo, en aras de verificar los hechos relacionados con una posible vulneración del derecho de asociación sindical¹⁴ tiene la potestad de exigir a los empleadores, de los trabajadores y de las organizaciones sindicales las informaciones correspondientes a su misión, exhibir libros, registros, planillas, documentos, obtención de copias, entre otros¹⁵ y en la aplicación de tales facultades, la autoridad administrativa decidió acudir a la declaración jurada, a efecto de establecer cuál era el sindicato con mayor cantidad de afiliados.

No obstante, las respuestas que se emitieron en cumplimiento de tal solicitud, no permitieron al investigador determinar cuál era el sindicato que al momento de la formulación del pliego de peticiones por parte del sindicato SINALTRADIHITEXCO, tenía la mayoría de empleados afiliados; por tal motivo, era válido dejar en libertad al sindicato, para acudir a la jurisdicción ordinaria con el objeto de que fuera ella quien definiera si la

¹² De conformidad con lo previsto en el artículo 485 del C.S.T.

¹³ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 433 del C.S.T.

¹⁴ En ejercicio de las competencias previstas en el artículo 10 numeral 13 de la Resolución No. 951 de 2003.

¹⁵ Al tenor de lo dispuesto en el artículo 486 del C.S.T.

Compañía se encontraba en la obligación o no de dar inicio a la etapa de negociación del pliego de peticiones formulado.

Si bien es cierto de conformidad con lo previsto en el inciso 2º del artículo 433 del C.S.T. el Ministerio del Trabajo es el encargado de imponer al empleador la sanción por negarse a dar inicio a las conversaciones en la etapa de arreglo directo dentro del término previsto en el inciso 1º ibídem, también lo es que previo a definir si el empleador, en este caso, estaba obligado a dar inicio a tales conversaciones, el Ministerio debía establecer si el sindicato solicitante era quien tenía la facultad para dar inicio a esa etapa y ante la falta de acreditación por parte del solicitante de que tenía la mayoría de afiliados¹⁶ y ante la imposibilidad de establecerlo a través del medio de prueba de que hizo uso, se debe considerar ajustada a derecho la decisión de exonerar a la empresa de la referida sanción y de dar vía libre al sindicato de interponer la acción laboral ordinaria correspondiente, como en efecto lo hizo, según consta en la documental de folios 185 a 234.

Así las cosas, al no lograrse desvirtuar la legalidad de los actos acusados y por ello se negarán las súplicas de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

¹⁶ Valga resaltar que la norma mediante la cual se otorgaba la representación sindical al sindicato con mayor número de afiliados ante la coexistencia de sindicatos -artículo 26 numeral 2 del Decreto 2351 de 1965-, fue declarada inexecutable mediante sentencia C-063 de 2008, proferida con posterioridad a la fecha en que la administración expidió los actos administrativos acusados, motivo por el cual esta decisión se ciñe a las disposiciones vigentes en la materia, para esa fecha.

FALLA

DENIÉGANSE las súplicas de la demanda formulada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Hilados Tejidos, Textiles, Confecciones, Fibras Sintéticas y Naturales "SINALTRADIHITEXCO", contra el Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Trabajo, de conformidad con lo expresado en las consideraciones de esta providencia.

Decláranse no probadas las excepciones planteadas por la parte demandada.

Archívese el expediente.

COPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO