

PRECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN LABORAL COLOMBIANA SOBRE EL DERECHO DE ASOCIACIÓN SINDICAL⁵³

6

Introducción

Desde el derecho indiano, entendido como el conjunto de normas que promulgó la Corona española para ser aplicable en Iberoamérica, se produjeron normas relacionadas con el derecho de asociación como la siguiente:

Don Fernando VII por la gracia de Dios y por la constitución de la monarquía, rey de las Españas y en ausencia y cautividad de la regencia del reino nombradas por las cortes generales y extraordinarias, a todos los presentes, vieren y entendieren a saber:

Que las cortes han declarado lo siguiente: las cortes generales y extraordinarias por el justo objeto de remover las trabas que hasta ahora han entorpecido el proceso de la industria decretan:

1. Para todos los españoles y extranjeros avecindados o que se avecinden en los pueblos de la monarquía podrán libremente establecer las fábricas o artefactos de cualquier clase que les acomoden sin necesidad de permiso o licencia alguna con tal que se sujeten a las reglas de la policía adoptadas o que se adopten para la salubridad de los mismos pueblos.

.....
⁵³ A este respecto ver en profundidad en Ostau de Lafont (2015).

2. También podrán ejercer libremente cualquier industria u oficio, sin necesidad de examen, título o incorporación a los gremios respectivos cuyas ordenanzas se derogan en esta parte. Lo tendrá entendido la Regencia del Reino y dispondrá su cumplimiento haciéndolo imprimir, publicar y circular [...] (Manzano, 1973, p. 65).

La anterior disposición estuvo vigente en el Nuevo Mundo y con el retorno de Fernando VII se restablecieron las ordenanzas gremiales. “Acepto en todo lo que sea perjudicial al progreso de las artes y lo que impida la justa libertad que todos tienen de ejercer su industria acreditando poseer los conocimientos por las obras que presentan” (Beyneto, 1961, p. 349).

Tales directrices estuvieron vigentes hasta finales del siglo XIX; sin embargo, en la medida en que comenzaron a generarse el proceso de independencia de la Corona española y las nacientes Constituciones de la Nueva Granada, se vio la necesidad de legalizar el ejercicio del derecho de asociación.

El derecho de asociación en las constituciones colombianas

En la Constitución de Cundinamarca del 4 de abril de 1811 se proclamaron los principios de igualdad y libertad para todos los ciudadanos; aunque no se manifestaron abiertamente en contra de los gremios, el Artículo 18 rechaza en forma tácita esta forma de asociación.

Artículo 18. Igualmente garantiza a todo ciudadano la libertad perfecta en su agricultura, industria y comercio, sin más restricción que la de los privilegios temporales en los nuevos inventos a favor de los inventores o de los que lo sean respecto de esta providencia, introduciendo en ella establecimientos de importancia y de las obras de ingenio a favor de sus autores.

El Título XIV, Artículos 5 y 6, restringe la posibilidad de creación y funcionamiento de los gremios de artesanos:

Artículo 5°. No podrán formarse corporaciones ni asociaciones contrarias al orden público, por lo mismo, ninguna junta particular de ciudadanos puede denominarse sociedad popular.

Artículo 6°. Ninguna asociación puede presentar colectivamente solicitudes a excepción de las que forman cuerpos autorizados y únicamente para objetos propios de sus atribuciones.

•Precedentes de la legislación laboral colombiana sobre el derecho de asociación sindical•

Sin embargo, la Constitución contradice sus mismas normas, al permitir la organización de sociedades patriotas (Vargas, 1985).

En el Acta de la Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, del 27 de noviembre de 1811, se estableció que “las provincias se reservan la protección y fomento de la agricultura, artes, ciencias, comercio y cuanto pueda conducir a su felicidad y prosperidad” y permitió a todos los ciudadanos la libertad de comercializar en todas las provincias.

Más adelante, en la Constitución de la República de Tunja del 9 de diciembre de 1811, se consagró:

Ningún hombre, ninguna corporación o asociación de hombres tiene algún título para obtener ventajas particulares o exclusivas, privilegios distintos de los que goza la comunidad, sino es aquel que se deriva de la consideración que le den sus virtudes, sus talentos y los servicios que haga o haya hecho al público y no siendo este título por su naturaleza hereditario ni transmisible a los hijos, descendientes o consanguíneos, la idea de un hombre que nazca rey, magistrado, legislador o juez, es absurda y contraria a la naturaleza (art. 4).

El Artículo 13 señala: “Ningún género de trabajo, cultura o comercio puede ser prohibido a la industria de los ciudadanos, a no ser que lo consientan por su libre y espontánea voluntad, y que así lo exijan las necesidades públicas”. La liberación aparente del trabajo que consagró este Artículo se encontraba en contraposición con lo dispuesto en el Artículo 4 ya citado.

Por su parte, en la Constitución del Estado de Antioquia del 3 de mayo de 1812, en la Sección segunda, se preceptuó: “Ningún hombre, ninguna corporación, asociación de hombres tiene algún título para obtener ventajas o particulares y exclusivos privilegios distintos de los que goza la comunidad [...]” (art. 5).

La Constitución de Cundinamarca del 17 de abril de 1812 trató el tema de la libertad laboral, pero no consagró nada sobre el derecho de asociación. En el Artículo 1 del Título XII, se convino que la ley supervigilaría aquellas profesiones que interesaran a las costumbres públicas, a la seguridad y sanidad de los ciudadanos.

La Constitución de Cartagena del 14 de junio de 1812, en su Título I, instituyó el derecho de asociación, aunque con algunas restricciones:

Pertenece a los ciudadanos el derecho a reunirse como sea, sin armas, ni tumulto, con orden y moderación, para consultar sobre el bien común: no obstante, para que estas reuniones no puedan ser ocasión del mal o de desorden público, sólo podrán verificarse pasando del número de treinta individuos, con asistencia del alcalde del barrio o del cura párroco, que invitados deberán prestarla (art. 26).

No obstante, el Artículo 27 niega el derecho de representar en forma colectiva y popular. En el Capítulo XIII dispuso que “ninguna asociación puede presentar colectivamente solicitudes, a excepción de las que forman cuerpos autorizados, y aún éstas, por objeto propio de sus atribuciones” (art. 11). Es importante destacar que en esta Constitución se trata el tema del trabajo de menores en el Capítulo XII, de la siguiente manera:

Se prohíbe severamente y con el mayor celo vigilarán las justicias, que se corte de raíz, el abuso tan perjudicial como común en esta capital, de que la tierna juventud de ambos sexos, aquella edad interesante a la sociedad en que debería plantarse en sus almas con la instrucción conveniente, el amor de la virtud y la aplicación al trabajo, y enseñarle un arte u oficio que fuese el patrimonio de su vida, sea sacrificada al ocio y a la corrupción, y el aprendizaje de los vicios, por la práctica de vagar por las calles y plazas de la mañana a la noche, ejercitada en revender por un interés precario (art. 9).

La Constitución de 1832 consagró categóricamente la supresión de los gremios y en el Artículo 195 del Título X “Disposiciones generales”, añadía: “No podrán por consiguiente establecerse gremios y corporaciones de profesiones, artes u oficios que obstruyan la libertad del ingenio, de la enseñanza y la industria”. La supresión de los gremios trajo como resultado un nuevo tipo de asociaciones. El sistema antiguo de tipo horizontal dio lugar a sociedades de tipo vertical, es decir, aquellas que acogían artesanos de diversas profesiones para protección social. Más tarde, a mediados del siglo XIX, la influencia de Francia originó las sociedades democráticas con finalidades y políticas sociales.

La Constitución expedida en 1853 por el Congreso de la Nueva Granada reconocía la libertad de industria y de trabajo, aunque “con las restricciones que establezcan las leyes” (art. 5, num. 4). Cinco años más tarde, la Confederación Granadina no solo reconoció la libertad de industria y laboral, sino que abrió

•Precedentes de la legislación laboral colombiana sobre el derecho de asociación sindical.

margen para la asociación. Reconocía la “libertad de asociarse sin armas, con las restricciones que establezcan las leyes” (art. 5, num. 8).

En 1863, la Constitución que dio vida a los Estados Unidos de Colombia acogió principios como a) la libertad de industria y trabajo; b) la igualdad ante la ley; en consecuencia, no es lícito conceder privilegios o distinciones legales en beneficio de los agraciados ni imponer obligaciones especiales que hagan de los individuos sujetos de peor condición que los demás, y c) la libertad de asociarse sin armas. No obstante, se negó a los gremios las posibilidades de cumplir con sus funciones sociales, pues se declaraba que: “Los estados convienen en consignar en sus constituciones y en su legislación civil el principio de incapacidad de las comunidades, corporaciones, asociaciones y entidades religiosas, para adquirir bienes raíces [...]” (art. 15).

Superadas las crisis que antecedieron a la Constitución de 1886, el Legislador consideró la necesidad del trabajo como una de las condiciones para el reconocimiento de la ciudadanía. Por ello, consignó en su Artículo 15 que son ciudadanos los colombianos mayores de 21 años que ejerzan profesión, arte u oficio o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia, es decir, no solo reconocía la madurez, sino que exigía la independencia y dignidad personal que se adquiría con el ejercicio de una profesión, industria o trabajo lícito, sin condicionarlo o limitarlo a los maestros o dueños de talleres o tiendas: “[...] toda persona podrá abrazar cualquier oficio u ocupación honesta, sin necesidad de pertenecer al gremio de maestros o doctores” (art. 15).

Don José María Samper solicitó una modificación a este artículo, la cual consistía en añadir al párrafo lo siguiente: Salvo lo que disponga la ley sobre títulos profesionales de idoneidad que deben obtener los que ejerzan profesiones relacionadas con la salud de los particulares, pues en su opinión el artículo del proyecto era muy general y equivalía por tanto a la absoluta libertad de industria, con la diferencia de que no se ha hablado de profesiones. De ahí que se hubiera pronunciado por la exigencia de títulos profesionales a los abogados y médicos. Los artesanos, seguramente lo pensaban, no requerían demostrar su habilidad y proficiencia. Don Aristides Calderón al referirse a las palabras del señor Samper, entre otras cosas, observó que la Constitución no debe, por tanto, impedir, sino que la libre industria se constituya en amenaza para la salubridad o la seguridad; y esto, no con precauciones que puedan quedarse escritas y dar carta blanca para cometer delitos. Y más adelante concretaba su idea de lo que la ley debía prohibir: no el ejercicio en sí de la industria, sino que ésta se desarrollara

en condiciones que constituyeran peligro para la seguridad pública y hacer a los que la ejerzan responsables de los perjuicios que han causado. En esta forma, sin pena ni gloria quedaron los artesanos sumidos en el letargo a que habían quedado reducidos porque se pensaba que el aprendizaje y la idoneidad solamente eran necesarios para médicos y abogados.

Un año después la ley de 1887 amplió el derecho de asociación, aunque su enfoque ha sido bastante controvertido porque de acuerdo con el artículo 636 del Código Civil, el Estado gozaba de plenas facultades para calificar las asociaciones. En todo caso, más tarde aparecerían los sindicatos (Triana y Antorveza, 1965, p. 184).

Con la promulgación de la Constitución de 1886 y el Acto legislativo 1 de 1936⁵⁴ se instauró que, en cuanto a su capacidad y reconocimiento para el ejercicio de sus actividades, las personas jurídicas y las sociedades debían sujetarse a las normas que fijara el Legislador. Evitaba que entidades constituidas como sociedades o personas jurídicas en el extranjero pretendieran hacer valer sus derechos en el territorio nacional, sin ceñirse a las correlativas obligaciones de las sociedades legalmente constituidas. No obstante, de acuerdo con el Artículo 44: “[...] es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas” (Congreso de la República, 1936, art. 20).

En 1991 se adoptó una nueva Constitución Política, cuyos Artículos 33, 39, 55, 56 señalan la garantía de asociación y de asociación sindical como derechos fundamentales.

Precedentes legislativos del derecho de asociación sindical

El primer precedente legislativo fue la Ley 83 de 1931, que señalaba:

Artículo 11. La ley reconoce a los trabajadores el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

Se llama sindicato la asociación de trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad o profesiones, oficios o especialidades, similares o conexos, constituida

.....
54 “La capacidad, el reconocimiento y, en general, el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas, se determinarán por la ley colombiana” (Congreso de la República, 1936, art. 61).

•Precedentes de la legislación laboral colombiana sobre el derecho de asociación sindical•

exclusivamente para el estudio, desarrollo y defensa de los intereses comunes de su profesión, sin repartición de beneficios.

Artículo 12. El derecho de constituirse libremente en sindicatos se extiende también a las profesiones liberales, a los industriales y a los trabajadores asalariados por el Estado, los departamentos y los municipios.

Las condiciones necesarias para ejercer el derecho de asociación profesional de los empleados públicos se establecerán por sus respectivos estatutos.

Mediante la Ley 165 de 1938, con su Artículo 13, se reconoció el derecho a los empleados públicos de constituir sindicatos y asociaciones profesionales.

Según la Ley 6 de 1945: “El Estado garantiza a los trabajadores y a los patronos el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos, y a éstos el derecho de unirse o federarse entre sí” (art. 37).

El Decreto 470 de 1932, el Decreto 2127 de 1945, la Ley 64 de 1946 y el Decreto 2313 de 1946 reglamentan el derecho de asociación, la formación de asociaciones sindicales y su funcionamiento, así como su derecho de asociación por medio de federaciones y confederaciones.

El actual Código Sustantivo del Trabajo, con las reformas de Ley 50 de 1990 y la Ley 584 de 2000, en su Artículo 12, instituye el derecho de asociación y huelga, garantizado por el Estado y protegido por la Constitución y las leyes; en el Artículo 353 determina la garantía del derecho de asociación tanto a los empleadores como a los trabajadores; el Artículo 414 (modificado por el Artículo 58 de la Ley 50 de 1990) consagra el derecho de asociación para los trabajadores del servicio oficial, excepto los miembros del Ejército Nacional y los cuerpos de Policía; el Artículo 417 desarrolla el derecho de asociación de los sindicatos por medio de las federaciones y confederaciones.

El Artículo 353 del CST, modificado por la Ley 584 de 2000, dispone:

1. De acuerdo con el artículo 39 de la C. P., los empleadores y los trabajadores tienen el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos, éstos poseen el derecho a unirse o federarse entre sí.
2. Las asociaciones profesionales o sindicatos deben ajustarse, en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes, a las normas de este título, y están sometidos a la inspección y vigilancia del gobierno en cuanto concierne al orden público.

Los trabajadores y empleadores, sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen conveniente así como de afiliarse a éstas, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

De la normativa constitucional y legal mencionada se deduce que el derecho de asociación es de índole positiva; esto quiere decir que no se puede obligar a ninguna persona a asociarse. Así, la garantía del derecho de asociación sindical radica en cabeza de los trabajadores y empleadores, lo que les permite una autonomía en cuanto a su estructura y régimen interno.

Precedentes de las organizaciones sindicales⁵⁵

Desde la perspectiva histórica, es importante conocer cómo evolucionan las organizaciones de producción y las organizaciones sindicales, con el objeto de determinar cómo el derecho de asociación sindical adquiere la dimensión que hoy concebimos. Se puede afirmar que las organizaciones sindicales en Colombia surgieron de la mano del paternalismo jurídico del Estado. En los tiempos de Ptolomeo, en Egipto, al igual que en la Roma imperial, existían organizaciones artesanales gremiales, en las que los hombres se reunían con objetivos sociales o religiosos. En la Edad Media encontramos los gremios artesanales, caracterizados por el mutualismo que se aplicó luego entre los agremiados en la época de la Colonia; más adelante, en el período republicano, lograron establecerse como organización social. En los gremios colombianos existió la siguiente clasificación:

Cofradías

Son grupos de artesanos del mismo oficio, a quienes los unía un mismo sentimiento religioso. La cofradía se calificó también como la unión lograda con fines “de mutualismo piadoso” y se caracterizó por presentar al artesano “cumpliendo un fin religioso”. El propósito más frecuente de la cofradía fue asegurar el bienestar espiritual de los fallecidos, por lo cual era costumbre que las ordenanzas particulares de cada gremio describieran en detalle las atenciones que los difuntos podían merecer de acuerdo con sus méritos o con la jerarquía que hubieran tenido dentro de la cofradía (Rodríguez, 2016).

.....
⁵⁵ El tema se trata con amplitud en Ostau de Lafont (2006).

Sociedades de mutuo auxilio

Desde mediados del siglo XIX aparecieron organizaciones artesanales que tuvieron como fin la protección, el auxilio y la defensa de sus afiliados, entre los que se encuentran la sociedad popular de instrucción mutua y fraternidad y la asociación de artistas. En el aspecto moral, sus finalidades eran tratar de utilizar los medios necesarios para conservar las doctrinas católicas.

En cuanto a la instrucción, esta asociación procuró la difusión de los conocimientos religiosos, morales, técnicos, literarios y artísticos, en especial aquellos que estuvieran más en armonía con cada gremio; en lo económico, crearon una caja de socorro para los socios enfermos, casas de abastecimiento, etc. (Urrutia, 1976).

Montepío gremial-militar

Buscaba liberar al obrero de las funestas consecuencias de la usura y facilitarles recursos económicos con un interés módico. Era una organización castrense del Gobierno español que se implantó en América. En Colombia, proclamada la independencia, tales instituciones continuaron vigentes hasta el año 1827, cuando las contribuciones de los militares para su funcionamiento fueron suprimidas. Años más tarde, mediante la Ley 9 de junio de 1843, se restableció a pedido de muchos militares, dado el desamparo de las familias de quienes fallecieron en la guerra de la independencia y en las campañas libertadoras (Urrutia, 1976). Carmen Escobar Rodríguez (1990) sostiene:

La industria artesanal ha existido y existe en las diferentes formaciones económicas y sociales; el papel jugado por ella ha sido distinto, en cada período histórico. Se constituyó en la forma industrial predominante desde el momento en que los oficios se separaron de la agricultura hasta el advenimiento del período manufacturero capitalista, donde ocupó un papel secundario, perdiendo cada día más importancia con el desarrollo de la industria fabril.

También fue un proceso de diferenciación como industria artesanal rural a industria artesanal citadina. En ese proceso de diferenciación la producción artesanal se ha llevado a cabo a través de diferentes relaciones de producción: comunales, esclavistas, serviles y gremiales y de pequeños propietarios, combinándose y coexistiendo entre sí (p. 87).

El sindicalismo, como se conoce hoy, adquiere sus rasgos propios a partir de 1930. En esta década, las estructuras económicas y sociales del país cambiaron con el despegue de la industrialización, del que se obtuvieron grandes beneficios por los altos precios internacionales. Al finalizar la Primera Guerra Mundial, hubo redistribución del poder de los imperios. Se produjo la emigración europea a América Latina y, con ella, las nuevas tendencias ideológicas y de comportamientos para la comunidad latinoamericana. El desprendimiento de Panamá y la ratificación del Tratado Urrutia-Thompson representaron para el país el ingreso de 25 millones de dólares y 200 millones de dólares por empréstitos entre 1922 y 1929. Esto se llamó la “danza de los millones” y permitió el desarrollo de la infraestructura de las comunicaciones, sobre todo en los puertos para facilitar la exportación. Álvaro Tirado Mejía (1983) expresa:

Entre 1920 y 1930 se dio un cúmulo de elementos que favorecieron el desarrollo industrial: flujo de capitales extranjeros dedicados no tanto a la industria como a obras de infraestructura; proceso acelerado de obras públicas que aumentó el empleo y produjo altos salarios para muchos que hasta ese momento habían sido campesinos y que con el ingreso monetario se constituyeron en compradores de manufacturas; crecimiento acelerado de la población urbana con mayores ingresos; alto ritmo de exportación favorecido por el incremento en el consumo del café (p. 298).

Desde el punto de vista político, se mantuvieron la estructura tradicional y la corrupción:

Pero el descontento es también de carácter político. Con el flujo de capitalistas extranjeros se introduce el prevaricato en la administración pública y se institucionalizan las camarillas de notables políticos. Es el caso de Bogotá, presa de las “roscas” y de la danza de los millones. Por otra parte, los debates públicos sobre las concesiones petroleras han despertado el nacionalismo de los pequeños artesanos (Pécaut, 1973, pp. 84-85).

En el país se forjó una nueva generación, abanderada por el Partido Liberal. Uno de sus exponentes fue Alfonso López Pumarejo, quien durante el ejercicio de la Presidencia, instituyó la obligación de obtener personería jurídica para las asociaciones, compañías y fundaciones, así como la consagración de la huelga como un derecho y la obligación del Estado de garantizarla, salvo en los servicios

públicos. Con la expedición del Acto Legislativo 1 de 1936, el movimiento obrero adquirió mayor capacidad de organización y movilización, lo que facilitó la conquista de innumerables reivindicaciones laborales. Esta reforma creó una fuerte resistencia en los sectores empresariales y patronales, que se organizaron en un sindicato al que llamaron Asociación Patriótica Económica Nacional (APEN), integrada por banqueros y comerciantes, cuya finalidad era oponerse a la política de López. Dicha oposición desató una movilización de las fuerzas populares para respaldar la gestión gubernamental.

Asimismo, se gestaron los movimientos obreros. Su característica fundamental fue la protesta constante contra los capitales extranjeros y la realización en el país de las primeras huelgas. La lucha sindical de esta década tiene influencia anarcosindicalista, traída por los inmigrantes italianos y españoles, sobre todo en la costa Caribe. Los inmigrantes patrocinaron publicaciones como un tabloide editado en Barranquilla en 1925 denominado *Vía Libre*, dirigido por el italiano Gregorio Caviedes y el español Elías Castellanos; este último, trabajador de las bananeras. También encontramos *El Baluarte Rojo*, *La Nueva Galia* y *Tierra Libre*, en los cuales brotaban manifestaciones ideológicas que influían en la organización y la lucha de los trabajadores colombianos. Al respecto, Torres Giraldo (1967) señala:

A mediados de 1929 el país entraba a la curva de la catástrofe. La desocupación, el hambre, el descontento constituían los factores ambientales de la población laboriosa del país: la atmósfera del caos lo envolvía todo; la desocupación y la baja de los salarios para la poca gente que aún quedaba en los trabajos, producía tan grande alarma en los mandarines que lo confiaban todo al terrorismo oficial, que numerosos alcaldes y gobernadores, en asocio de notables temerosos de la ira nacional organizaron cruzadas para buscarle trabajo a los cesantes sobre todo del campo, que de paso era una medida para descargar la atmósfera del caos de las ciudades grandes (p. 983).

El contexto socioeconómico y político en el que se desarrolló la clase obrera colombiana se destacó por el crecimiento de la industria nacional, flujo de créditos extranjeros, la hegemonía conservadora y la concepción por parte de los obreros de que la solidaridad y el comportamiento ético constituían los pilares de toda organización.

Desde la década del treinta, la legislación desarrolló el derecho de asociación para trabajadores y empleadores; sin embargo, históricamente el sindicalismo nació con la lucha de los trabajadores. Por su parte, los empleadores lo han ejercido por medio de asociaciones empresariales. Según Miguel Urrutia (1976), existen catorce gremios principales y 196 asociaciones y federaciones gremiales. La primera en fundarse fue la Sociedad de Agricultores de Colombia (1851), seguida de la Sociedad Colombiana de Ingenieros (1887). Se encuentran, entre otras, la Federación Nacional de Cafeteros (1927), la Asociación Bancaria de Colombia (1936), la Asociación Nacional de Industriales (1944), la Federación Nacional de Comerciantes (1945) y la Federación Colombiana de Ganaderos (1963).

Así, aunque la industrialización se inició en la década del veinte, esta solo se diversificó al aumentar al mismo tiempo el número de empresas en forma significativa durante la década siguiente (Urrutia, 1976). En 1944 se creó la Asociación Nacional de Industriales (ANDI). La Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), al año siguiente, tuvo un origen diferente: desde la mitad del siglo XIX, el sector comercio tomó gran importancia; no obstante, no era necesaria una asociación formal, porque la política oficial era favorable a este y los comerciantes tenían fácil acceso al Gobierno y a los políticos. Empero, la política de industrialización de importaciones llevó al Estado a tomar determinaciones poco atractivas para los importadores. En particular, al final de la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno estableció normas que perjudicaban a los comerciantes y estos se organizaron en 1945 como grupo de presión con el fin de que se reversaran tales medidas.

La reseña anterior permite concluir que entre la década del cuarenta y parte de la del cincuenta fue la época de oro de las asociaciones gremiales. Al diversificarse aún más la economía, se produjo una explosión de asociaciones especializadas.

El modelo jurídico sindical colombiano

Cuando se hace referencia al movimiento sindical, hay que tener en cuenta los factores que influyeron en su desarrollo y consolidación (Ostau de Lafont, 2011). Las primeras organizaciones, que surgieron en el desamparo total, no poseían derechos ni protecciones legales, buscaban institucionalizarse mediante el conflicto y la presión sobre el sistema político y construir una acción colectiva que,

•Precedentes de la legislación laboral colombiana sobre el derecho de asociación sindical•

a partir de sus condiciones estructurales de existencia, facilitara el crecimiento y la consolidación de un movimiento obrero (Zapata, 1993). En ese sentido, las bases sobre las que empezó a desarrollarse el sindicalismo fueron los procesos de estructuración y la acción social (composición y organización), que fueron posibles por la conciencia de los trabajadores y por las relaciones sociales y políticas dentro del marco estatal.

El sindicato es una organización social de tipo corporativo. Una de sus características está vinculada a su estabilidad o permanencia, es decir, la despersonalización en la persecución del fin social, de tal forma que los afiliados transfieren los poderes de gestión directa de sus intereses a los órganos que forman los ejes de la estructura de la organización.

Al igual que todas las formas de asociación, las organizaciones sindicales presuponen el reconocimiento del derecho a asociarse con otros para la consecución de propósitos comunes. Ello implica la libertad y el derecho de los trabajadores a fundar sindicatos y a afiliarse a los de su elección, así como el derecho de los sindicatos ya constituidos al libre ejercicio de sus funciones para la defensa de los intereses de los trabajadores; de ahí que sea necesario distinguir entre un aspecto individual de la libertad sindical y uno colectivo.

La estructura orgánica y el funcionamiento de los sindicatos se plasman en los estatutos sindicales como consecuencia del núcleo esencial de la libertad sindical, esto es, el derecho del sindicato a la autonomía y a la autoorganización. Para la elaboración de los estatutos, se requiere que los sindicatos tengan una estructura y un funcionamiento democráticos.

El estatuto sindical es el instrumento que recoge la estructura, las reglas de funcionamiento, los derechos y deberes de los miembros de la organización sindical. En su articulado se consagra la ideología que define a la organización en virtud de la autonomía sindical, que da lugar a que cada grupo de trabajadores establezca sus relaciones de manera distinta y legítima, siempre que respete los límites que imponen la Constitución y la ley.

Junto con las restantes normas sindicales internas, los estatutos configuran un ordenamiento jurídico, o sea, una realidad jurídica extraestatal, independiente y original respecto al ordenamiento del Estado, que tiene efectividad en la vida social. No obstante, puesto que en el Estado de derecho la libertad sindical es

reconocida, es evidente que el ordenamiento jurídico sindical está sometido a la Constitución y a la norma.

Además de los estatutos, los sindicatos cuentan con la potestad de redactar su reglamento interno, a pesar de que la norma nada señala sobre su contenido. Dada su naturaleza y origen, se trata de normas internas que desarrollan los estatutos, con detalles impensables en la normativa estatutaria que mantienen una relación con los estatutos similar a la del reglamento con la ley (Fernández, 1982).

Las normas sindicales internacionales integran el derecho a fundar uniones de sindicatos en el derecho de libertad sindical. El Artículo 5 del Convenio número 87 de la OIT dispone que las organizaciones de trabajadores tienen el derecho a “constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho a afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores”. En consonancia con ello, la legislación laboral reconoce que “la libertad sindical comprende el derecho [...] de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas” y su réplica legal recoge el derecho de los sindicatos a constituir federaciones, confederaciones y organizaciones internacionales. De ese modo, la ley orgánica suple la omisión constitucional de las federaciones sindicales, pero olvida las uniones territoriales, cuando en rigor estas formas de unión son distintas (Valdés, 2006).

En la actividad sindical, el funcionamiento democrático se traduce en la participación de los trabajadores en debates, asambleas o movilizaciones que el sindicato promueve y que, por la propia dinámica, no pueden quedar reservados a los afiliados. Además, el sindicalismo más representativo legitima su condición mediante elecciones, sistema del que carecen las asociaciones empresariales. En cualquier caso, las diversas facetas que presenta la democracia sindical imponen cargas de trabajo a la organización y en especial a sus dirigentes. Para que la actividad sindical produzca sus efectos democráticos en la sociedad, tanto en lo formal o político como en lo material o económico, los afiliados y los dirigentes deben desplegar una estrategia que haga posible, real y efectiva la participación de todos los afiliados y de los trabajadores.

La libertad sindical es el derecho de contenido complejo dentro del que se articula el conjunto de posibilidades de actuación que se garantiza al movimiento sindical con el fin de facilitar el alcance de sus objetivos (Sanguinetti, 1993). De

•Precedentes de la legislación laboral colombiana sobre el derecho de asociación sindical•

ahí que ese derecho sea predicable tan solo de los trabajadores y de sus organizaciones. Lo contrario es incompatible con su propia naturaleza, que es siempre una proyección de la defensa y promoción del interés de los trabajadores. El reconocimiento de la libertad de asociarse sindicalmente es un rasgo que distingue a los países de pluralismo democrático: no existe democracia social ni política sin libertad sindical. De conformidad con la OIT (1972), “la ausencia de libertades civiles borra todo significado al concepto de los derechos sindicales” (p. 45).

La defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores es llevada a cabo por los sindicatos mediante la reivindicación, apoyada en la acción directa de negociación con los empresarios, concertación con los poderes públicos e incluso participación institucional, en todos los ámbitos de la vida económica y social. La acción sindical implica el derecho de los sindicatos y sus afiliados a ejercerla y puede definirse como el conjunto de actos sindicales, individuales y colectivos que actualizan el derecho de libertad sindical o, si se quiere otra expresión, como el conjunto de derechos individuales y colectivos de actuación que lo integran.

En la dinámica sindical, los actores principales son los propios afiliados, por cuanto es necesaria su activa colaboración. Como dice Landa (1996), “los sindicatos son organizaciones del género asociativo, es decir, que participan de la naturaleza de las asociaciones voluntarias, y como tales su fundamento está en la participación activa de sus afiliados” (p. 77). La gestión de la actividad sindical, tanto interna como externa, corresponde a los directivos, que son los representantes elegidos por los trabajadores.

El sindicato no debe ser una organización estática, sino dinámica y cambiante, como toda organización democrática cuya actividad influye en la realidad social o la modifica y la determina y viceversa. Las organizaciones sindicales deben responder y acomodarse a la evolución de la sociedad y a la introducción de las nuevas tecnologías. La clásica visión del sindicato como una asociación para la autotutela de grupo, creado para la defensa de intereses profesionales y centrado en la acción reivindicativa frente al empresario, cede terreno ante los nuevos roles de la asociación obrera.

En Colombia, la estructura organizativa y funcional del movimiento sindical obedece a los parámetros impuestos por la normatividad dentro del marco de la

autonomía sindical consagrada en los tratados de la OIT, consistentes, entre otros, en redactar sus propias normas (estatutos) y gestionar sus actividades.

Para analizar el modelo jurídico de la organización sindical colombiana se establecen tres momentos: a) la construcción inicial del modelo jurídico; b) la etapa previa a la expedición del Código Sustantivo del Trabajo y la construcción del modelo a partir del Código, y c) la expedición de la Constitución Política de 1991⁵⁶.

En los primeros años del siglo XX, el mundo del trabajo en Colombia se puede revisar a partir de Otto Burger, quien señala “que se trata de un país pastoral, de escasa acumulación capitalista. Basándose una vez más en la estadística de 1912, establece que hay 10.029 individuos con profesiones liberales, 3.870 con bellas artes, 191.200 artesanos, 491.400 oficios domésticos, 714.700 agricultores” (citado en Mesa, 1975, p. 15).

Si examinamos el mundo laboral colombiano bajo los criterios de Ospina Vásquez (1987), quien sostiene que en 1910 funcionaba en Bogotá y Antioquia una serie de establecimientos fabriles con un número de trabajadores muy reducido, podemos concluir que aún no había nacido una clase obrera que pudiera exigir la expedición de la norma laboral.

Desde los inicios de la legislación laboral, encontramos que las garantías consagradas en favor de los trabajadores no obedecían a su lucha, sino a los intereses de los dirigentes políticos de cada época. Así, las primeras organizaciones sindicales en Colombia surgieron por la influencia de los gremios artesanales y adquirieron un reconocimiento jurídico de conformidad con la legislación civil (Decreto legislativo 002 de 1918, Ley 78 de 1919, Ley 21 de 1920, Decreto 1326 de 1922 y Ley 83 de 1923).

El Decreto legislativo 002 de 1918, Artículo 6, dispone que los trabajadores que produzcan una cesación colectiva de trabajo pueden designar entre ellos mismos a quienes constituyan una junta o un sindicato y a quienes los representen y hagan valer sus peticiones o reclamaciones, pero no podrán formar parte de la junta o sindicato personas extrañas al gremio de obreros o trabajadores de la empresa. Esa norma delimita ya los inicios del sindicalismo de empresa y prohíbe la intervención de trabajadores externos en el conflicto colectivo.

56 Las leyes, los decretos y las resoluciones a los que hacemos referencia en el presente texto se harán con base en Barón (1948), el Código Sustantivo del Trabajo (1976) y el Código Sustantivo del Trabajo (2008).

•Precedentes de la legislación laboral colombiana sobre el derecho de asociación sindical.

La Ley 78 de 1919 señala en su Artículo 1, numeral 1, que el conflicto laboral y la organización tienen como fin mejorar las condiciones retributivas del trabajo o sostener las actuales cuando se prevé un desmejoramiento. Junto con la norma anterior, tenemos un sindicato de empresa con fines limitados a la reivindicación salarial. Por su parte, la Ley 21 de 1920 instituyó los mecanismos jurídicos de control del conflicto colectivo, sumada al Decreto 1326 de 1922 sobre reconocimiento jurídico de las personerías jurídicas sindicales; la Ley 83 de 1923 creó la Oficina de Policía Administrativa en materia laboral, luego denominada Oficina General del Trabajo. Esa Ley fortaleció la intervención del Estado en los asuntos organizativos y funcionales de los sindicatos en Colombia.

La legislación laboral había empezado a desarrollarse tímidamente en la década del veinte, inspirada en la doctrina social católica y en el modelo de legislación propuesto en 1919 por la OIT. Entre las más importantes normas expedidas sobresalen el derecho de huelga, con excepción de los servicios públicos y previa conciliación (1921); el establecimiento de reglamentos de trabajo y de higiene en talleres, fábricas y empresas y de un sistema de inspectores para asegurar su cumplimiento (1925); el descanso dominical (1926); las normas de higiene y asistencia social en los lugares de trabajo (1924 y 1925); la protección al trabajo infantil (1929) y la higiene en las haciendas (1929).

También se dieron los primeros pasos para crear instituciones encargadas de atender los conflictos laborales y desde su fundación la Oficina Nacional del Trabajo (1923) intervino esporádicamente en las principales ciudades y en algunos conflictos de las haciendas cafeteras, pero estuvo ausente de los grandes focos de conflicto en esa década (Montaña, 1996).

El viraje en las relaciones entre Estado y los trabajadores que ocurrió durante los dieciséis años de Gobiernos liberales no obedeció a transformaciones significativas de la estructura productiva y dependió más bien de la movilización política en un país que se urbanizaba. Las bases sindicales de las décadas del treinta y del cuarenta reflejaban la debilidad de la industria moderna y el escaso peso de un proletariado estable dentro del conjunto de las clases trabajadoras. Muchos trabajadores urbanos —hombres y mujeres— eran campesinos migrantes de primera generación, cuya baja calificación no era impedimento para engancharse en la industria de la construcción o en talleres y fábricas no mecanizadas, así como en el incipiente sector de los servicios.

Más adelante, bajo los Gobiernos liberales, se consagró el reconocimiento de los sindicatos por medio del derecho a sindicalizarse, el establecimiento de la jornada de ocho horas diarias y 48 semanales y la fijación de responsabilidades legales de los patronos (Pécaut, 1987). La idea de los trabajadores de agrupar a los sindicatos y las federaciones existentes en una central con un programa determinado y una dirección única se realizó en el Congreso Obrero Campesino de agosto de 1935, que proporcionó las bases para la fundación de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC). Ese primer Congreso convocó a un segundo para el 7 de agosto de 1936 en la ciudad de Medellín, con el apoyo del presidente López Pumarejo; de esa manera surgió la CTC, primera central obrera de la época.

En 1931 se expidió la Ley 83, la primera sobre las organizaciones sindicales. En ella se reconoció a los trabajadores el derecho de asociación en defensa de sus intereses; sin embargo, fijó la pérdida de autonomía en la capacidad que podrían tener los trabajadores para producir sus formas organizativas. En su Artículo 1, reconoció a los trabajadores el derecho de asociación en defensa de sus intereses, mediante la conformación de sindicatos y asociaciones profesionales y definió al sindicato como la asociación de trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad o de profesiones, oficios o especialidades similares o conexas, constituidos exclusivamente para el estudio, el desarrollo y la defensa de los intereses comunes de su profesión sin repartición de beneficios. Ese derecho se hizo extensivo a los trabajadores del Estado, las profesiones liberales y los patronos. En su Artículo 3 clasificó los sindicatos en gremiales, industriales y de oficios varios (Torres, 1967)⁵⁷.

En su Artículo 19, dispuso que los sindicatos que estuvieran al margen de la ley serían requeridos por el Ministerio Público o la Oficina General del Trabajo para que se ajustaran a las disposiciones legales. De no hacerlo, se daría aviso al juez del circuito, quien decretaría la disolución del sindicato por la vía jurisdiccional y no administrativa.

57 Entre las organizaciones sindicales existentes en 1933 se destacan, entre otros: el Sindicato de trabajadores agrícolas de El Colegio, residencia: El Colegio, representante inscrito: Ulpiano Galindo; Sindicato de choferes de Cartagena, residencia: Cartagena, representante inscrito: E. Sierra Lafont; Sindicato de mineros de Tocaima, residencia: Tocaima, representante inscrito: José Dimas.

•Precedentes de la legislación laboral colombiana sobre el derecho de asociación sindical.

La Ley 83 de 1931 sobre los sindicatos es la norma que recoge los aspectos sobre control social, intervención del Estado, sindicalismo de empresa y fines gremiales y mutualistas de las organizaciones sindicales. Sus Artículos 3 y 4 detallan los tipos de sindicato: gremiales o industriales. Los primeros son conformados por individuos de una misma profesión u oficio; los segundos, por individuos de diversos oficios o profesiones que fabriquen un mismo producto en una misma empresa; los sindicatos de oficios varios se conforman cuando en una misma región o industria no hay un número de trabajadores suficiente para formar un sindicato gremial o de industria.

El Artículo 7, por su parte, determina el contenido de los estatutos sindicales, tal como es concebido hoy en el Artículo 367 del Código Sustantivo del Trabajo: denominación del sindicato, domicilio, objeto, modo de designar la directiva, condiciones de admisión, etc. El Artículo 8 instituye las facultades o los fines de los sindicatos, que van desde celebrar contratos colectivos; defender los derechos de sus miembros; crear, administrar y subvencionar instituciones sociales, cajas de socorro mutuo, habitaciones baratas, oficinas de colocación, deporte y capacitación, hasta servir de intermediario en la compra de mercancía para sus afiliados, lo que genera un perfil del sindicato dedicado a “pedir”.

La citada Ley fue adicionada por el Decreto 2169 de 1931. La Oficina General del Trabajo era parte del Ministerio de Industria y con la Ley 96 de 1938 se creó el Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social. Por medio del Decreto 2392 de 1938 se fundó la Sección de Supervigilancia Sindical, con la función de conceptuar sobre las solicitudes de personería jurídica de los sindicatos, vigilar las instituciones sindicales, iniciar las investigaciones sobre su conducta y llevar el censo sindical, entre otras (arts. 7 y 9).

El Decreto 1309 de 1946 organizó el Departamento Nacional del Trabajo y el Decreto 2094 de 1949 creó el Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical del Ministerio de Trabajo reglamentado después por el Decreto 2249 de 1949. El Decreto 2663 de 1950, reglamentado por el Decreto 1489 de 1952, reestructuró el Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical.

Mediante la norma jurídica se diseñó un modelo sindical sobre la base de la organización en una empresa con su marco funcional, que se refleja en los estatutos de una estructura construida en el interior de la empresa, con una muy débil capacidad de negociación acerca de condiciones de trabajo, por cuanto son

negociaciones por cada una de las empresas. Hacia el exterior, esta organización podía operar como una entidad que generaba empleo, como si fuera una cooperativa. Sin embargo, la misma norma prohibía a los sindicatos la repartición de dividendos entre sus asociados.

El Decreto 2350 de 1944 reafirmó la garantía de los trabajadores de asociarse y en sus Artículos 16 y 17 destacó a los sindicatos de empresa como la base de la organización sindical y señaló para tal efecto su clasificación en sindicatos de empresa, si estaban formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios en una misma empresa; gremiales, por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad; de oficios varios, por individuos de diversas profesiones, disímiles o inconexas.

De acuerdo con ese Decreto, a los sindicatos de empresas correspondía, en primer término, la representación de sus afiliados en todas sus relaciones de trabajo; la presentación de pliegos de peticiones; la designación de comisiones disciplinarias o de reclamos y de negociadores entre sus propios miembros con el nombramiento de conciliadores y árbitros y la celebración de contratos sindicales y convenciones colectivas de trabajo para cuyo concierto deberán ser consultados los intereses de los gremios.

Por lo anterior, dentro de una misma empresa no podrían coexistir dos o más sindicatos de trabajadores. Si de hecho los hubiera, subsistiría el que tuviera mayor número de afiliados, el cual debería admitir el personal de los demás sin hacerles más gravosas sus condiciones de admisión.

Por medio de la Resolución 28 de 1938, el Departamento Nacional del Trabajo adoptó un modelo de estatuto para los sindicatos de trabajadores. Señaló como principales objetivos y fines del sindicato, entre otros, celebrar contratos colectivos; defender los derechos de sus miembros en los conflictos del trabajo, ya sea ante terceros o autoridades; comprar para revender, alquilar, prestar o repartir entre sus miembros o por cuenta de ellos, todos los objetos necesarios para el sostenimiento de la familia y el ejercicio de la profesión, materias primas e instrumentos, máquinas, abonos, semillas, plantas o animales; servir de intermediario para la venta de productos provenientes del trabajo de los socios o de la producción de cooperativas, siempre que no procedan en nombre propio y facilitar esa venta por medio de exposiciones, anuncios y sistemas adecuados de transporte;

procurar la conciliación en los conflictos de trabajo y decretar la huelga, llegado el caso y previos los trámites legales.

Mediante la Ley 6 de 1945, se creó una nueva clasificación de las organizaciones y se incorporó el sindicato de industria. Se reiteraron las mismas funciones que se habían señalado en el Decreto 2350 de 1944. Se preceptuó que los sindicatos de trabajadores se clasificaban en: de empresa, conformados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios; de industria, por trabajadores que realizan sus actividades en varias empresas de una misma rama industrial; gremiales, por personas que ejercen una misma profesión, oficio o especialidad; de oficios varios, por trabajadores de diversas profesiones, disímiles o inconexas.

El Decreto 2313 de 1946 fijó como funciones principales de los sindicatos en general: estudiar características de la respectiva profesión, salarios, prestaciones, honorarios, sistema de protección o de prevención de accidentes y demás condiciones de trabajo referentes a sus asociados para procurar su mejoramiento y defensa por los medios lícitos; propugnar por el acercamiento entre patronos y trabajadores sobre bases de justicia, mutuo respeto y subordinación a la ley y colaborar en el perfeccionamiento de los métodos peculiares de la respectiva actividad para lograr un incremento de la economía en general; celebrar convenciones colectivas y contratos sindicales, garantizar su cumplimiento por parte de sus afiliados y ejercer los derechos y las acciones que surjan de tales contratos; asesorar a sus asociados en la defensa de los derechos emanados de un contrato de trabajo o de la actividad profesional correspondiente y representarlos ante las autoridades administrativas, los patronos y terceros; promover la educación técnica y general de sus miembros; crear, administrar o subvencionar cooperativas, cajas de ahorros, préstamos y socorros mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de capacitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o deportes y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y previsión determinados en los estatutos; adquirir a cualquier título los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades.

Además de lo anterior, ese Decreto reglamentó la fundación, la formación, el número de trabajadores, la identificación, la edad, los miembros de la junta directiva y la notificación. De la misma forma, reguló la elaboración de los estatutos,

el nombre, el objeto, las funciones, los requisitos para ser miembro de junta directiva y los libros que debe llevar un sindicato.

Otorgó a los empleadores (cinco de ellos) el derecho de asociarse en sindicatos y señaló el número de patronos necesarios para su constitución. Estableció la obligatoriedad de obtener la personería jurídica para todos los sindicatos y determinó que la falta de esta haría que sus actos se consideraran realizados a título individual o personal, sin injerencia alguna del sindicato. Consagró a quién debía dirigirse la petición para el reconocimiento jurídico del sindicato, sus anexos y términos administrativos, para que el Ministerio de Gobierno otorgara o negara la personería jurídica.

Además, reglamentó lo atinente a los sindicatos de empleados públicos y excluyó a algunos de la posibilidad de sindicalizarse, como las Fuerzas Armadas, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, la Policía de Aduanas, la Policía Sanitaria y el Resguardo de Rentas nacionales, departamentales o municipales. Por primera vez se habló de las federaciones, que podían ser regionales o industriales. En su Artículo 55, dispuso que los empleados públicos podían constituir sindicato, pero no presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones de trabajo. Por el contrario, indicó que los sindicatos de trabajadores de obras públicas o de empresas oficiales o empresas, que podían ser fundadas y manejadas en la misma forma por los particulares, tendrían todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores y sus pliegos de peticiones se tramitarían en los mismos términos establecidos.

El Decreto 1815 de 1948 impuso la obligación a las organizaciones sindicales de solicitar permiso al Ministerio de Trabajo para reunirse mientras durara el estado de sitio vigente por el Decreto ley 1464 del 8 de mayo de ese año⁵⁸.

El Decreto 2875 de 1949 derogó los Artículos 61 y 66 del Decreto 2313 de 1946, que hacían referencia a la restricción del Ministerio de Gobierno de reconocer personería jurídica a más de una federación regional en el departamento, la intendencia o la comisaría o a más de una industrial. También limitó el reconocimiento jurídico a la confederación cuando no poseía por lo menos la mayoría

58 De esta providencia era obligatorio comunicar inmediatamente por la Secretaría General del Ministerio de Trabajo al jefe del Estado Mayor General del Ejército; si la reunión se efectuaba fuera de Bogotá, se informaría al respectivo comando de la brigada o la autoridad militar del lugar. Además, en ella era prohibido tratar otros puntos diferentes a los autorizados, para lo cual estaría presente un inspector del Ministerio de Trabajo con facultades para suspenderla (derecho de asociación).

•Precedentes de la legislación laboral colombiana sobre el derecho de asociación sindical.

absoluta de las federaciones regionales o industriales con personería y podía recibir sindicatos de base con personería, si los estatutos lo permitían.

Dado lo anterior, los modelos sindicales que surgieron de la legislación laboral previa a la Ley 6 de 1945 son consecuencia del paternalismo interventor del Estado en la regulación de la organización social sindical, que tenía como objetivo el control de esta y de las luchas sociales; esto ocasionaba el debilitamiento jurídico de las organizaciones sindicales en los procesos de negociación colectiva.

El modelo del Código Sustantivo del Trabajo

Con la expedición del Código Sustantivo del Trabajo (Decretos 2663 y 3743 de 1950, adoptados como legislación permanente mediante la Ley 141 de 1961) se instituyó que tanto trabajadores como patronos tenían el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses y formar asociaciones profesionales o sindicatos y a estos se reconoce el derecho de unirse o federarse entre sí (art. 353). Asimismo, en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes, los sindicatos debían ajustarse a las normas de este Título y estaban sometidos a la inspección y vigilancia del Gobierno en cuanto al orden público y en particular en los casos que establece esta ley⁵⁹.

.....
59 De la misma manera, el Código establece en el Artículo 373 que los sindicatos de trabajadores se clasificaban así: de base, si están formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios en una misma empresa, establecimiento o institución; de industria, por individuos que presten sus servicios en varias empresas de una misma rama industrial; gremiales, por individuos de una misma profesión, oficio o especialidad; de oficios varios por trabajadores de diversas profesiones, disímiles o inconexas. Estos últimos solo pueden formarse en los lugares donde no haya trabajadores de una misma actividad, profesión u oficio en el número mínimo requerido para formar uno gremial y solo mientras subsista esta circunstancia.

Respecto a los sindicatos de base, el Artículo 374 prescribe que al sindicato corresponde, de preferencia, la representación de sus afiliados en todas las relaciones de trabajo; la presentación de pliegos de peticiones; la designación de comisiones disciplinarias o de reclamos y de comisiones de negociadores entre sus propios miembros; el nombramiento de conciliadores y árbitros en su caso; la celebración de contratos sindicales y de convenciones colectivas de trabajo, para cuyo concierto deben ser consultados los intereses de las respectivas actividades de los asociados. Por lo mismo, dentro de una misma empresa, institución o establecimiento no pueden coexistir dos o más sindicatos de trabajadores y, si por cualquier motivo llegaran a coexistir, subsistirá el que tenga mayor número de afiliados, el cual debe admitir el personal de los demás sin hacerles más gravosas sus condiciones de admisión.

En relación con las facultades y funciones sindicales, los Artículos 390 y 391 señalan las de estudiar características de la respectiva profesión, salarios, prestaciones, honorarios, sistemas de protección o de prevención de accidentes y demás condiciones de trabajo referentes a sus asociados para procurar su mejoramiento y defensa; propulsar el acercamiento de patronos y trabajadores sobre bases de justicia, mutuo respeto y subordinación a la ley y colaborar con el perfeccionamiento de los métodos peculiares de la respectiva actividad y en el incremento de la economía general; celebrar convenciones colectivas y contratos sindicales, garantizar su cumplimiento por parte de sus afiliados y ejercer los derechos y acciones que surjan de ellos; asesorar a sus asociados en la defensa de los

En definitiva, el Código Sustantivo del Trabajo de 1950 creó un modelo jurídico sindical que recogía la tradición intervencionista del Estado en los asuntos de organización y funciones de los sindicatos. Ese Código estableció los estatutos sindicales mediante la Resolución 4 de 1952, que dio lugar a un sindicalismo concebido a partir de la empresa y cuyos fines se determinaban en el marco de las acciones gremiales y mutualistas, lo que generaba la prohibición de que la organización sindical interviniera en los asuntos de política partidista o religiosos (art. 396). El Código Laboral de 1950, hoy vigente, ha sufrido modificaciones desde su expedición, entre las que se encuentran el Decreto 904 de 1951 sobre convención colectiva de trabajo; el Decreto 1489 de 1952, relacionado con el Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical y el control sancionatorio de las organizaciones sindicales; el Decreto 2017 de 1952 sobre tribunales de arbitramento.

En 1954 aparece la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), creada durante la presidencia de Rojas Pinilla. Con ella, el Gobierno empezó a alinear a su favor al sindicalismo e hizo que este se convirtiera en un apéndice del bipartidismo político. La Iglesia, que junto con el Partido Conservador orientaba a la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), acusó a la CNT de ser enemiga de la doctrina social de la Iglesia y de intervenir en el campo sindical (Cabrera, 2005).

Hasta ese instante, el movimiento obrero colombiano había tenido que abrirse paso en medio de un sinnúmero de obstáculos, como las tácticas desleales con las que los empresarios se empeñaban en destruir los sindicatos destituyendo al personal organizado, con instrumentos como el pacto colectivo en oposición a convenios colectivos de trabajo o con el exceso de legislación que legitimaba la indebida intervención de los poderes en la vida interna de los sindicatos. Esta posición interventora ha sido sancionada por los organismos de control de la OIT, en especial luego de ser ratificado por Colombia el Convenio número 87 de 1948 sobre libertad sindical. Otro de los obstáculos era el paternalismo, estimulado en buena parte por los empresarios y defendido por dirigentes sindicales.

derechos emanados de un contrato de trabajo o de la actividad profesional correspondiente y representarlos ante las autoridades administrativas, ante los patronos y ante terceros; promover la educación técnica y general de sus miembros, servir de intermediarios para la adquisición y distribución entre sus afiliados de artículos de consumo, materias primas y elementos de trabajo a precio de costo.

•Precedentes de la legislación laboral colombiana sobre el derecho de asociación sindical•

Con la creación de la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT) se buscaba un mayor control político por parte del gobierno de Rojas Pinilla, sin tener en cuenta que esa incursión fue y seguirá siendo un factor negativo en el desarrollo de la clase obrera. El 8 de septiembre de 1954, Rojas decretó una reglamentación para las reuniones de los congresos sindicales (Decreto 2355) y dispuso que la elección de delegados se hiciera en presencia de representantes del Gobierno. El 22 de octubre del mismo año, mediante el Decreto 3111, se dispuso la creación del Consejo Sindical Nacional para fomentar la armonía entre las clases sociales, integrado por el Ministro de Trabajo y los delegados de todas las confederaciones sindicales, lo que ponía en evidencia que con ello se pretendía centralizar e intervenir el modelo sindical colombiano. De 1951 a 1959 se expidieron varias normas que dejan ver la intervención del Estado en las organizaciones sindicales⁶⁰.

Algunas, como el Decreto 1489 del 1 de julio de 1952, otorgan al Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical del Ministerio del Trabajo las funciones de fomentar en los sindicatos la creación de cooperativas, almacenes de provisión, cajas de ahorros y auxilios mutuos, escuelas de capacitación técnica, bibliotecas, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y prevención. Asimismo, asignan la función de adelantar, de oficio o a solicitud de cualquier ciudadano, directamente o por conducto de los inspectores de trabajo, las investigaciones administrativas sobre la conducta de los sindicatos, las empresas o los patronos y las organizaciones sindicales cuando lesionen o atenten contra el derecho de libre asociación.

Mediante el Acto legislativo 7 de 1954 se decretó la prohibición del comunismo internacional y con el Decreto 0434 se determinó que quien tomara parte en actividades políticas de índole comunista incurriría en prisión de uno a cinco años, en confinamiento a colonia agrícola penal por igual término con interdicción del ejercicio de derechos y funciones públicas por diez años e incapacidad para actuar como dirigente sindical por el mismo tiempo y quedaría impedido para pertenecer a las Fuerzas Armadas. Esta radicalización con la que se pretendía alinear al país en la Guerra Fría a favor de Estados Unidos trajo como

.....
60 Decreto 0525 de 1945; Decreto 0904 de 1951; Decreto 1489 de 1952; Decreto 0616 de 1954; Acto legislativo 7 de 1954; Decreto 2655 de 1954; Decreto 3111 de 1954; Decreto 0434 de 1956; Decreto 0672 de 1956; Decreto 0753 de 1956; Decreto 2214 de 1956; Decreto legislativo 0204 de 1957; Decreto 2164 de 1959; Ley 187 de 1959.

consecuencia, a finales de la década del ochenta, la creación de los grupos paramilitares —inicialmente bajo el amparo de la Ley de defensa nacional y las políticas anticomunistas— como una arremetida contra el ejercicio del derecho de asociación sindical, so pretexto de la alianza de esta con los movimientos insurgentes.

Durante el Frente Nacional se continuó con las mismas políticas intervencionistas en las organizaciones sindicales. En materia de política laboral, la administración de Lleras Restrepo se caracterizó por su empeño en atacar al sindicalismo en el sector público. Esto se manifestó en la Reforma administrativa, los Decretos 3136, 3130 y 2400 de 1968 y los expedidos por autorización de la Ley 65 de 1967, en los cuales se otorgó la calidad de empleados públicos a los trabajadores de las empresas estatales, que venían rigiéndose por el Código Sustantivo del Trabajo.

De otra parte, se institucionalizaron los tribunales de arbitramento como el mecanismo legal para la solución de los conflictos obrero-patronales dentro de los 45 días o menos desde el inicio de la huelga. También se expidió el Decreto 1373 de 1966, reglamentario del Decreto 2351 de 1965, que en su Artículo 1 contempló que si existía un sindicato de base y uno gremial o de industria, la representación sindical correspondería a aquel que agrupara a la mayoría. Otro punto importante tiene que ver con la inclusión de puntos de interés para los sindicatos minoritarios. Esta decisión debía ser tomada por la mayoría de la asamblea general y se atribuyó al Ministerio de Trabajo la determinación de a quién concernía la representación de los trabajadores.

El Decreto más relevante expedido en la época es el 2351 de 1965, por el cual se hacían algunas reformas al Código Sustantivo del Trabajo. En su Artículo 24, ampliaba la figura del fuero sindical y en su Artículo 25 se ocupaba de la protección de conflictos colectivos. Así, los trabajadores que hubieran presentado al patrono un pliego de peticiones no podrían ser despedidos sin justa causa comprobada desde la fecha de presentación del pliego y durante los términos legales de las etapas señaladas para el arreglo del conflicto.

En su Artículo 26, el Decreto señalaba que en una misma empresa no podría haber dos o más sindicatos de base. Si por cualquier motivo llegaran a coexistir, subsistiría el que tuviera mayor número de afiliados y debería admitir al personal de los demás sin hacerles más gravosas sus condiciones de admisión. Los Artículos 27 y siguientes consagraban un nuevo modelo de negociación colectiva,

•Precedentes de la legislación laboral colombiana sobre el derecho de asociación sindical.

caracterizado por la presencia constante del Estado hasta el logro de un acuerdo en la negociación; se sancionaría a las partes que no promovieran esa negociación colectiva y se determinaban los tiempos y movimientos de la etapa de arreglo directo, conciliación y mediación. Reglamentó el ejercicio del derecho de huelga y, en sus Artículos 38 y 39, consagró la aplicación de la convención colectiva a los trabajadores no sindicalizados, obligándolos a pagar la cuota ordinaria como si fueran afiliados; esto implica un concepto de derecho de asociación negativo, contrario a la tradición de la legislación laboral y constitucional como un derecho de asociación positivo (De Soto, 1998).

El Decreto 2268 de 1966 prohibió la asesoría a los trabajadores por las organizaciones de segundo y tercer grado que no estuvieran reconocidas legalmente, con el fin de constreñir a la organización sindical a ajustarse a los marcos legales que venían siendo impuestos para un mayor control. En 1966 se expidió el Decreto 939, con el cual se obligaba a reanudar las actividades dentro de los tres días siguientes a la orden de convocatoria del tribunal de arbitramento; también se ordenaba la creación de un tribunal de arbitramento especial cuando la huelga se prolongara por más de treinta días. En ese mismo período se dictaron los Decretos 2686, 2687 y 2688 de 1966, que apuntaban a contrarrestar los movimientos sociales, estudiantiles y obreros por medio de requisas, allanamientos, detenciones de personas por indicios o informes y al hacer que estudiantes y trabajadores pasaran a ser juzgados por los consejos verbales de guerra⁶¹.

Como consecuencia de la acción represiva, en 1968 se produjeron numerosos movimientos apoyados por la UTC, la CTC y la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), los cuales fueron calificados por el Gobierno como subversivos. Durante cinco años se suspendió la creación de sindicatos y la facultad de presentar pliegos de peticiones. Además, se trató de declarar como servicio público las labores agropecuarias debido al auge de las huelgas en ese sector. Con el Decreto 2486 de 1973 se definieron sanciones para los sindicatos o grupos de trabajadores que produjeran perturbaciones en la economía nacional y alteraran el orden público.

61 Decreto legislativo 247 de 1957; Decreto 1593 de 1959; Decreto 2164 de 1959; Decreto 1952 de 1961; Decreto 3378 de 1962; Decreto 1167 de 1963; Decreto 2497 de 1963; Decreto 99 de 1965; Decreto 2351 de 1965; Decreto 939 de 1966; Decreto 2258 de 1966; Decreto 1373 de 1966; Decreto 2686 de 1966; Decreto 2687 de 1966; Decreto 2688 de 1966; Ley 48 de 1968; Decreto 1848 de 1969; Decreto 276 de 1971; Decreto 671 de 1972; Decreto 2486 de 1973.

En ese lapso el sindicalismo colombiano se encontraba estancado y era dependiente del sector empresarial. Esto se debía, entre otras situaciones, a la actitud patronalista que mantenían las directivas de las confederaciones y a la dificultad de organizarse con base en los sindicatos de empresa. Lo que ocurría para ese entonces y que permanece vigente es que había un privilegio legal en favor del sindicato de base en relación con el de industria, lo que se puede constatar desde varios puntos de vista: en primer lugar, al entrar en formación un sindicato en una empresa, debía optarse por constituir uno de base, pues a los trabajadores fundadores los cobijaba el fuero por seis meses, privilegio que no tenía el sindicato de industria. En segundo lugar, había diez fueros sindicales para miembros de la junta directiva y para cada una e las subdirectivas que no estuvieran en su base y dos fueros para las comisiones de reclamos. Al no gozar de los mismos, el sindicato de industria se veía en la obligación de recurrir a los fueros convencionales. Por esa época fue reconocida la personería jurídica a la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC), mediante la Resolución 02487 de agosto 20 de 1974, confederación que existía de hecho desde varios años atrás.

El objetivo de las organizaciones sindicales se dirigió en especial a tres frentes: i) conseguir la reforma del Código Sustantivo del Trabajo, sobre todo en lo atinente al derecho de huelga, restringido por la Ley 48 de 1968 en su parte no declarada inexecutable; se buscaba la ampliación de este derecho constitucional a todos los trabajadores en relación con la convención colectiva; ii) abolir los llamados contraplegos, es decir, los pliegos de peticiones que presentaban los patronos simultáneamente con la denuncia de la anterior convención o laudo y que prácticamente quedaron institucionalizados con la declaración de inexecutable, en 1970, del Artículo 2, inciso 3 de la Ley 48 de 1968, y iii) eliminar los tribunales de arbitramento para las empresas que fueron catalogadas como servicio público, objetivo que no pudo ser cumplido.

Los pactos colectivos se incrementaron como consecuencia de la falta de aplicación del Decreto 671 de 1972, que los prohibía en las empresas donde se hubiera firmado una convención colectiva de trabajo con sindicato cuyos afiliados excedieran la tercera parte del total de empleados. Este sistema ha sido utilizado por los patronos para no permitir la creación de sindicatos o para acabar con los minoritarios; además, conceden a los no sindicalizados aumentos irrisorios de salarios, contenidos en pactos de larga duración o sin fecha de expiración.

•Precedentes de la legislación laboral colombiana sobre el derecho de asociación sindical.

En relación con las federaciones y confederaciones, el Artículo 417 del Código Sustantivo del Trabajo señala que, sin limitación alguna, todos los sindicatos tienen la facultad de unirse o asociarse en federaciones locales, regionales, nacionales, profesionales o industriales y estas en confederaciones, las cuales tienen derecho al reconocimiento de personería jurídica y las mismas atribuciones de los sindicatos, salvo la declaración de huelga, que compete privativamente, cuando la ley autoriza, a los sindicatos respectivos o a los grupos de trabajadores.

De la misma manera, las confederaciones pueden afiliar sindicatos si sus estatutos lo permiten y a ellas también pueden atribuirse las funciones de tribunal de apelación contra cualquier medida disciplinaria adoptada por una de las organizaciones afiliadas o dirimir las controversias que se susciten entre los miembros de un sindicato afiliado por razón de las decisiones que se adopten, para resolver las diferencias que ocurran entre dos o más de las organizaciones federadas.

Para la constitución de una federación o confederación de sindicatos, por mandato del Artículo 419 del Código Sustantivo del Trabajo, los representantes de estos que suscriban el acta de fundación deben estar expresamente facultados por las respectivas asambleas generales.

El Código Sustantivo del Trabajo, en su Artículo 427, menciona que toda organización sindical debe presentar cada semestre una relación detallada de sus ingresos y egresos al Ministerio de Protección Social y al Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical y someterse a la inspección y al control de esa autoridad en cuanto al cumplimiento de las normas estatutarias sobre el particular desde la presentación de un pliego de peticiones y siempre que se dé aviso al Ministerio y remitir una copia del pliego por conducto del respectivo inspector del Trabajo. Se suspenderá este control financiero a la terminación del conflicto, cuando deberá rendirse al funcionario una cuenta detallada del movimiento de fondos durante el suceso.

El Decreto 2655 de 1954 reglamentó la reunión de congresos y asambleas federales sindicales; en especial, en su Artículo 16, prohibió la política partidista, así como que los sindicatos lanzaran, rechazaran, adoptaran o recomendaran candidaturas a cargos de elección popular o se dedicaran a actividades distintas de las directas y estrictamente relacionadas con los fines de estas organizaciones. De no ser corregida, esa violación era suficiente para decretar la suspensión de la personería jurídica de los organismos sindicales.

En el Decreto 2486 de 1973, el Estado estableció sanciones para los trabajadores que produjeran intencionalmente disminución en el ritmo de trabajo, que también estaban dirigidas contra los directivos del sindicato, concebidos como responsables de tales acciones; además, si tal situación persistía, se podía pedir a la justicia la cancelación de la personería jurídica del sindicato. El Decreto 1400 de 1976 instituyó que toda federación local o regional solo podría constituirse con un número no inferior a diez sindicatos y en el orden nacional con un número no inferior a veinte. Tanto a las confederaciones como a las federaciones se les prohibía admitir subdirectivas o seccionales de sindicatos de primer grado.

Con el Decreto 1469 de 1978 se aprobó la personería jurídica automática para los sindicatos cuando, pasados quince días a partir de la solicitud, no hubiera pronunciamiento sobre la misma, pero para hacer ilusoria la adquisición, como convenía a los intereses del gran capital, esa norma agregó una serie de trabas como la inscripción del sindicato por el Ministerio del Trabajo en el registro sindical, la expedición por el mismo de una certificación al respecto y su publicación en el *Diario Oficial*, todos ellos requisitos para que el sindicato pudiera iniciar actividades y ejercer sus funciones y derechos. El Decreto anterior fue, en su gran mayoría, declarado nulo por el Consejo de Estado, puesto que excedía las facultades del Ejecutivo para reglamentar las leyes citadas.

El Capítulo I del Decreto 1469 de 1978 se refería al ingreso y retiro de los socios de los sindicatos y en los cuatro primeros artículos violaba las disposiciones del Convenio número 87 de la OIT, ratificado por la Ley 26 de 1976, en la que por primera vez se adoptó el modelo sindical de esa organización internacional, caracterizado por la autonomía en el ejercicio del derecho de asociación sindical. En efecto, la Ley 26, aprobatoria del Convenio número 87, en los Artículos 2 y 8 prohibió la injerencia del Gobierno en la vida interna de los sindicatos al reglamentar el ingreso y retiro de los socios, lo cual, de acuerdo con la misma Ley, debía ser regulado por cada sindicato en sus estatutos. En Sentencia de diciembre de 1980 (Exp. No. 2913), el Consejo de Estado anuló los tres primeros artículos por intermedio de su Sección Segunda y el Artículo 4 lo fue parcialmente; quedó vigente la disposición según la cual la sola terminación del contrato de trabajo no extinguía el vínculo sindical del trabajador. Poco a poco, varios sectores fueron declarados como de servicio público cuando en verdad no lo eran, de manera que quedaban circunscritos en la regulación especial ejercida por el Estado; tales

acciones constituyeron barreras amparadas en la nefasta interpretación que se le ha dado.

Como corolario de lo anterior, desde sus primeras normas regulatorias hasta el presente, el ejercicio del derecho de asociación sindical ha sido coartado y negado por legislaciones de excepción o estado de sitio; incluso ha llegado a considerarse como una actividad subversiva.

Es paradójico que hoy, casi cuarenta años después de la promulgación de las leyes que reconocen los convenios de la OIT, no se les haya dado la debida aplicación, puesto que nuestra legislación aún consagra normas que son nocivas para el ejercicio efectivo de los derechos sindicales como derechos humanos (Canessa, 2007).

Conclusión

El modelo sindical que fue construido en el Código Sustantivo del Trabajo en 1950 tenía las siguientes características:

1. De conformidad con los Artículos 353, 354, 356 y siguientes, que establecen el ejercicio del derecho de asociación sindical tanto para empleadores como para trabajadores, el trabajo es entendido desde la lectura del Artículo 5: como toda actividad que se realiza en ejecución de un contrato laboral. Significa ello que el ejercicio del derecho de asociación sindical solo puede ser ejercido por aquellos trabajadores vinculados mediante un contrato laboral.
2. El modelo sindical definido en el CST es propio de un modelo interventor. El Estado se abroga la capacidad de otorgar la personería jurídica y, por ende, el reconocimiento jurídico ante la sociedad y de fijar el régimen interno de las organizaciones sindicales, así como sus estructuras organizativas y sus estatutos (Resolución 4 de 1952 del Ministerio de Trabajo, por medio de la cual se establece la proforma de estatutos sindicales).
3. El modelo sindical del Código Sustantivo del Trabajo se caracteriza por tomar el sindicato de empresa como modelo de estructura organizativa, como abanderado en la representación sindical en la negociación colectiva; prohibir la participación en política a las organizaciones sindicales y limitar sus objetivos a la presentación del pliego de peticiones.

En 1991, cuando fue promulgada la nueva Constitución Nacional, nació un nuevo modelo sindical fundado en el contenido de los Convenios número 87 y número 98 de la OIT, ratificados por Colombia por medio de las Leyes 26 y 27 de 1976 respectivamente, los cuales no habían tenido mayor repercusión en el esquema establecido en el Código Sustantivo del Trabajo. No obstante, es a partir de lo consagrado en los Artículos 4, 53 y 93 de la Constitución que los convenios de derechos humanos, como los de la OIT, formaron parte de nuestra legislación, de acuerdo con el concepto de bloque de constitucionalidad. En consecuencia, el modelo sindical adquirió los rasgos de autonomía, tanto para elaborar sus reglamentos y estatutos y gozar de personería jurídica automática como para elegir a sus representantes.

El elemento especial de este nuevo patrón es que el ejercicio del derecho de asociación sindical está en cabeza de cualquier trabajador, sin importar la figura jurídica de su vinculación al mundo del trabajo (OIT, 2006).