Sentencia C-122/12

DERECHO A LA HUELGA-Restricción solo en caso de los servicios públicos esenciales, cuya determinación corresponde de manera exclusiva al legislador

DERECHO A LA HUELGA EN ESTABLECIMIENTOS DE ASISTENCIA SOCIAL, DE CARIDAD Y DE BENEFICENCIA-Solo se restringe en aquellos que atiendan necesidades básicas de sujetos de especial protección constitucional

DERECHO A LA HUELGA-Concepto y características/DERECHO A LA HUELGA-Contenido y alcance/LIBERTAD SINDICAL-Criterios fundamentales para el análisis de este derecho/DERECHO A LA HUELGA-Protección constitucional/DERECHO A LA HUELGA-Importancia/DERECHO A LA HUELGA SINDICAL-Doble protección constitucional/DERECHO A LA HUELGA-Criterios jurisprudenciales/DERECHO A LA HUELGA-Restricción en los servicios públicos esenciales/DERECHO A LA HUELGA-Núcleo esencial/DERECHO A LA HUELGA-Puede ser restringido por el legislador cuando de su ejercicio se deriva la alteración del orden público

El derecho a la huelga se encuentra consagrado en el artículo 56 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual “se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”. Este derecho está estrechamente relacionado con los principios constitucionales de solidaridad, dignidad y participación (CP art. 1) y con la realización de un orden social justo (CP art. 2), por lo cual cumple finalidades fundamentales para el Estado social de derecho como: equilibrar las relaciones entre los patrones y los trabajadores, resolver los conflictos económicos colectivos de manera pacífica y materializar el respeto de la dignidad humana y de los derechos de los trabajadores. En este sentido, la huelga es fundamental para la conformación de un Estado democrático, participativo y pluralista, pues surge de la necesidad de conducir los conflictos laborales por cauces democráticos. También se ha señalado que la huelga es un derecho que responde “a la utilidad pública, al interés general de un Estado que se concibe a sí mismo como un Estado social, constitucional y democrático de Derecho, en cuanto se encuentra encaminado a hacer efectivos los derechos de la gran mayoría de los trabajadores asalariados y a buscar un mayor equilibrio, justicia y equidad en las relaciones laborales propias de un modelo económico capitalista basado en la dinámica trabajo-capital, dinámica respecto de la cual es

claro para esta Corporación que el trabajador constituye la parte débil de la relación, razón por la cual se justifican las medidas protectoras, garantistas y correctivas por parte del Estado a favor de los trabajadores” . En el documento “La Libertad sindical” de la Oficina de Internacional del Trabajo se señalan una serie de criterios fundamentales para el análisis de este derecho: i) es un derecho fundamental de los trabajadores y de sus organizaciones únicamente en la medida en que constituya un medio de defensa de sus intereses económicos; ii) constituye uno de los instrumentos esenciales para promover y defender sus intereses profesionales; iii) es corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio número 87; iv) no busca sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social; y v) puede ser objeto de restricciones o incluso de prohibición y garantías compensatorias. De esta manera, el derecho a la huelga está dotado de una doble protección constitucional, pues además de estar consagrado en el artículo 56 de la Constitución Política, tiene una relación estrecha con la libertad sindical como derecho desarrollado por el Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual hace parte del Bloque de Constitucionalidad, tal como ha señalado esta corporación. Teniendo como base su naturaleza y desarrollo constitucional, así como también el estudio de los documentos de la Oficina de Internacional del Trabajo, la Corte Constitucional señaló las características del derecho a la huelga en la sentencia C-201 del 2002, posteriormente reiterada en las sentencias C-691 de 2008, C-466 de 2008, C-349 de 2009: “(L)a huelga constituye un instrumento de vital importancia en el marco de las relaciones laborales entre trabajadores y empleadores, toda vez que sirve de medio legítimo de presión para alcanzar mejores condiciones de trabajo y, de esa manera, un equilibrio y justicia sociales, así como el respeto de la dignidad humana y la materialización de los derechos del trabajador. Es abundante la jurisprudencia de esta Corporación en relación con el contenido y alcance del referido derecho, así como su especial protección dentro del ordenamiento constitucional, incluyendo los instrumentos internacionales ratificados por Colombia. Al respecto, resulta ilustrativa la sentencia C-432/96, en la que la Corte sintetizó esquemáticamente los distintos criterios jurisprudenciales sobre este tema, así: “- El derecho a la huelga no es un derecho fundamental, puesto que para su ejercicio requiere de reglamentación legal. “- Sólo puede ejercerse legítimamente el derecho a la huelga cuando se respetan los cauces señalados por el legislador. “- El derecho a la huelga puede ser objeto de tutela cuando se encuentra en conexión íntima con los derechos al trabajo y a la libre

asociación sindical, derechos que sí ostentan el carácter de fundamentales.”- El derecho a la huelga solamente puede excluirse en el caso de los servicios públicos esenciales, cuya determinación corresponde de manera exclusiva al legislador, o los señalados como tales por el Constituyente, de acuerdo con la interpretación realizada acerca del contenido de las normas constitucionales vigentes. “- El derecho a la huelga puede ser restringido por el legislador para proteger el interés general y los derechos de los demás. “- El derecho a la huelga también puede ser restringido por el legislador cuando de su ejercicio se deriva la alteración del orden público.”De acuerdo con estos parámetros, puede afirmarse que, según la Constitución, el derecho de huelga está restringido de dos formas:”a. Está prohibido su ejercicio en los servicios públicos esenciales que determine el legislador y, obviamente en los señalados como tales por el Constituyente, de acuerdo con la interpretación realizada acerca del contenido de las normas constitucionales vigentes. “b. En los demás casos, su ejercicio debe ceñirse a la reglamentación que de él haga el legislador. En el mismo pronunciamiento, la Corte sostuvo que el núcleo esencial del derecho de huelga consiste en “la facultad que tienen los trabajadores de presionar a los empleadores mediante la suspensión colectiva del trabajo, para lograr que se resuelva de manera favorable a sus intereses el conflicto colectivo del trabajo. Esta facultad, claro está, no es absoluta. El punto es que la huelga constituye un mecanismo cuya garantía implica el equilibrar las cargas de trabajadores y empleadores en el marco del conflicto colectivo de trabajo. Las restricciones al derecho de huelga deberán tener en cuenta este propósito, de modo que si bien tal derecho puede ser limitado con el fin de proteger otros de mayor jerarquía (v.gr. los derechos fundamentales) o el interés general (bajo la forma del orden público, por ejemplo), el poder que la Constitución pretende reconocer a los trabajadores no puede quedar desfigurado.”

DERECHO A LA HUELGA-Limitación/HUELGA EN COLOMBIA-Derecho relativo/DERECHO A LA HUELGA-Restricciones

LIMITACION AL DERECHO A LA HUELGA-Derecho comparado

DERECHO A LA HUELGA-Limitación en los servicios públicos esenciales

SERVICIO PUBLICO ESENCIAL-Concepto para la Organización internacional del trabajo/SERVICIOS PUBLICOS NO ESENCIALES-Contenido

ACTIVIDADES CONSIDERADAS COMO SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES-Jurisprudencia

constitucional

LIMITACION DE LA HUELGA-Cumplimiento de requisito de reserva legal

ACTIVIDADES DE ASISTENCIA SOCIAL, BENEFICENCIA Y CARIDAD-Naturaleza esencial

ACTIVIDADES DE ASISTENCIA SOCIAL, BENEFICENCIA Y CARIDAD-Criterios para determinar si prestan servicios públicos esenciales

ACTIVIDADES DE ASISTENCIA SOCIAL, BENEFICENCIA Y CARIDAD-Inclusión en el concepto de seguridad social

ASISTENCIA SOCIAL-Concepto

SERVICIO ESENCIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL-Importancia frente a la población más vulnerable

ACTIVIDAD DE ASISTENCIA SOCIAL, BENEFICENCIA Y CARIDAD-Ponderación necesaria para considerarla como un servicio público esencial

Referencia.: expediente D- 8596

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal d) del artículo 1º del decreto extraordinario 753 de 1956 “por el cual se sustituye el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo”

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., veintidós (22) febrero de dos mil doce (2012).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Juan Carlos Henao Pérez –quien la preside– , María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en

el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Alidier Rafael Díaz Flórez, demandó el literal d) del artículo 1º del decreto extraordinario 753 de 1956 “por el cual se sustituye el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo”.

Mediante auto del primero (1°) de octubre de dos mil diez (2010), el Despacho del Magistrado Sustanciador Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, admitió la demanda presentada.

1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada; se subraya el literal acusado:

“DECRETO NUMERO 0753 DE 1956

(ABRIL 5)

por el cual se sustituye el artículo 430 del Código Sustantivo de Trabajo

El Presidente de la República de Colombia .

en uso de sus facultades legales, y en especial de las que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

CONSIDERANDO

Que por Decreto número 3516 de 9 de noviembre de 1949 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República.

DECRETA:

Artículo primero. El artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

Artículo 430. Prohibición de Huelga en los servicios públicos

De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos.

Para este efecto se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas.

Constituyen, por tanto, servicio público entre otras, las siguientes actividades:

a. las que se presten en cualquiera de las Ramas del Poder Público:

b. las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;

c. las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas,

d. las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;

e. las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados;

f. las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;

g. las de explotación, elaboración y distribución de sal;

h. las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del Gobierno;

i. cualesquiera otras que a juicio del Gobierno interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica o social del pueblo. El Gobierno decidirá acerca de la calidad de servicio público de las actividades de que trata este ordinal, previo concepto que solicite al Consejo de Estado" (negrilla y subrayado fuera de texto).

1. DEMANDA

Solicita el demandante la declaración de inconstitucionalidad del literal d) del artículo 1º del decreto extraordinario 753 de 1956 "por el cual se sustituye el artículo 430 del código sustantivo del trabajo", por considerarlo violatorio del artículo 56 de la Constitución Política, con base en los siguientes argumentos:

1. Señala que la Corte Constitucional debe realizar el control constitucional sobre el concepto de servicio público esencial conforme a dos parámetros: un criterio material de acuerdo con el cual solamente es esencial un servicio público cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad y la salud de la personas en toda o en parte de la población; y un criterio formal de reserva legal de acuerdo con el cual solamente el legislador puede determinar cuándo un servicio público puede ser considerado como esencial.

1. Manifiesta que las actividades de los establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia no constituyen materialmente servicios públicos esenciales.

1. Afirma que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en especial las sentencias C – 473

de 1994, C – 075 de 1997 y C – 349 de 2009 respaldan la declaratoria de inexequibilidad, pues en ellas la Corte Constitucional declara la inexequibilidad de la prohibición de la huelga en relación con actividades que el legislador no ha calificado expresamente como constitutivas de servicios públicos esenciales, tal como sucede con las relacionadas con las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos.

1. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de la Protección Social

El representante del Ministerio de la Protección Social, Juan Manuel Charry Urueña, solicita a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, con los siguientes argumentos:

1. El interviniente señala que la asistencia social es un mecanismo redistributivo del Estado que hace parte del servicio público esencial de la seguridad social en salud según se señala en el estudio denominado "Asistencia social en Colombia Diagnóstico y propuestas" elaborado por el Departamento Nacional de Planeación.

1. Sostiene que la seguridad social integral es definida por el artículo 2º de la ley 100 de 1993 como un servicio público esencial, lo cual ha sido reiterado en las sentencias C – 107 de 2002 y C – 086 de 2002.

1. Señala que las entidades que prestan servicios de asistencia social desarrollan servicios complementarios integrantes del servicio público esencial de la seguridad social, tal como establece el libro IV de la Ley 100 de 1993:

“En consecuencia, las entidades que prestan servicios de asistencia social, beneficencia y caridad prestan el servicio público esencial de seguridad social, en su modalidad de servicios complementarios”.1

1. Manifiesta que la prestación del servicio público esencial de seguridad social por parte de las entidades de asistencia social, beneficencia y caridad debe ser desarrollado de manera eficiente e ininterrumpida, pues de lo contrario se generaría un grave riesgo para la vida, la salud y la seguridad de sus usuarios:

“En consecuencia, la prestación del servicio público esencial de seguridad social por parte de la (sic.) entidades de asistencia social, beneficencia y caridad debe ser eficiente e ininterrumpida, por cuanto de otra manera generaría un peligro inmediato para la vida, la seguridad y la salud de la población usuraria del mismo, teniendo en cuenta además que las entidades citadas, no obstante atender un número poblacional alto, son pocas”2.

1. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

Los representantes de la Comisión Colombiana de Juristas, Gustavo Gallón Giraldo, Fátima Esparza Calderón, Jonathan Riveros Tarazona y Juan Camilo Rivera Rugeles, solicitan a esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada, con los siguientes argumentos:

1. Señalan que no es posible exigir que la norma demandada cumpla con el requisito de reserva de ley para la determinación de si la asistencia social es considerada como un servicio público esencial, por cuanto la Corte Constitucional ha señalado que los aspectos de forma de una norma expedida con anterioridad a la constitución de 1991 se deben regir por las disposiciones constitucionales vigentes antes de su publicación:

“Como resultado de este análisis, afirmaremos que luego de revisar la jurisprudencia constitucional sobre la materia, no es posible realizar un juicio de constitucionalidad sobre el

procedimiento de una norma pre – constitucional con base en un requisito formal establecido en la CP de 1991, pues este juicio solo se limita al criterio material”3.

1. Estiman que los servicios de asistencia social no son esenciales, pues si bien puede considerarse que a través de los mismos se busca la satisfacción de ciertos derechos fundamentales como la salud, la integridad o la vida, por cuanto lo hacen de manera concurrente con autoridades o entidades públicas o privadas que son las verdaderas encargadas de salvaguardar estos derechos.

1. Afirman que la proscripción del derecho a la huelga frente a estos derechos es desproporcionada, pues no es necesaria para proteger los derechos a la salud, la vida y la integridad de las personas. Esta finalidad se alcanza mediante servicios que sí garantizan tales derechos, de modo que es desproporcionada por cuanto sacrifica el derecho fundamental a la huelga sin que dicha limitación se encuentre justificada por la protección de los derechos de los usuarios de estas actividades.

1. Manifiestan que el Comité de libertad sindical sobre servicios públicos no incluye en su listado de servicios públicos esenciales los de beneficencia, caridad o asistencia social:

“Vale resaltar, además que en el listado que ha elaborado el Comité de Libertad Sindical sobre servicios públicos esenciales no se incluye a los servicios de beneficencia, de caridad o de asistencia social, o alguno similar a ellos, como una categoría apta para limitar el derecho fundamental a la huelga.

Por lo anterior, consideramos que la norma demandada establece una definición de servicio público esencial que no respeta los criterios identificados por la Corte Constitucional y por el Comité de Libertad Sindical para limitar el derecho a la huelga. Por lo tanto, consideramos que esta norma debe ser declarada inconstitucional”4.

1. Por último, solicitan que se exhorte al Congreso de la República para que expida una ley que defina qué se entiende por servicios públicos esenciales.

1. Intervención de la Universidad del Sinú

1. Señala que la norma fue expedida en el año 1956 y que en la actualidad el derecho colectivo y los retos de la huelga cobran particular importancia para la defensa de los derechos de los trabajadores:

“Inicialmente planteamos que se tenga en cuenta la diferencia de contexto histórico en que fue producida la norma acusada, año 1956, respecto al dinamismo que hoy en día cobra el Derecho Colectivo y en especial los retos de la huelga, en la perspectiva de situarlo en el ámbito global de las relaciones económicas, sociales y políticas”5.

1. Considera que el legislador no ha definido que los establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia cumplan con un servicio público esencial:

“El derecho a la huelga se ejerce conforme a los lineamientos señalados por la Ley. Sólo se excluye en el caso de servicios públicos esenciales, definido legalmente, como protectores de los Derechos individuales y del interés general. Para el sector correspondiente a los de los establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia, el legislador no lo ha definido como servicio público esencial. Por esa razón, contraviene el fundamento constitucional del Derecho a la huelga consagrado en el Art. 56 de la Constitución de 1991”6.

1. Intervención de la Universidad Javeriana

La doctora Vanessa Suelt Cock, actuando como directora del Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana, solicita que se declare la constitucionalidad de la norma demandada en el entendido que se prohíbe la huelga en el caso de los establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia, siempre y cuando las actividades desarrolladas por estas sean de aquellas catalogadas como servicios públicos esenciales, por las siguientes razones:

1. Manifiesta que históricamente desde la expedición del Código de Cundinamarca han existido establecimientos públicos de Caridad y Beneficencia que prestan el servicio de salud, el cual es esencial de acuerdo a lo señalado en el artículo 4 de la ley 100 de 1993:

1. Señala que la Corte Constitucional ha definido los servicios públicos esenciales como aquellas actividades cuya "interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad y la salud de la persona en todo o en parte de la población"7, por lo cual, los servicios de asistencia social prestados en hospitales y casas de refugio son esenciales, pues su interrupción podría afectar la vida, la salud y la seguridad de una parte de la población.

1. Manifiesta que las personas que reciben los servicios de asistencia social pueden ser considerados como sujetos de especial protección y su interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad y la salud de estas personas, por lo cual sus derechos podrían prevalecer sobre los derechos de quienes intervengan en la declaratoria de una huelga:

"A partir de la definición adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia citada, es claro que concepto la interrupción de servicios prestados por hospitales y casas de refugio podría implicar la afectación de derechos de suma importancia tales como la vida, la seguridad y la salud de las personas que conforman parte de la población nacional, y por lo tanto, son susceptibles de ser catalogadas como servicios públicos esenciales.

En adición a lo anterior, atendiendo la calidad de sujetos de especial protección que podrían

llegar a tener las personas que reciban los servicios prestados por estas entidades, es claro que no los derechos de los mismos tiene prevalencia respecto de los derechos de los otros, y por tanto en principio, no podría verse afectados por decisiones de terceros como en efecto sería la declaratoria de huelga”8.

1. Intervención de la Universidad del Norte

La doctora MARJORIE ZÚÑIGA ROMERO, en calidad de docente de la Fundación Universidad del Norte, solicita a esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada, con los siguientes argumentos:

1. Manifiesta que la determinación de una actividad como constitutiva de un servicio público esencial es de exclusiva reserva legal, por lo cual debe ser definida por el legislador, situación que no ha sucedido respecto de la prestación de servicios de asistencia social, de caridad y de beneficencia.

1. Señala que pese a que la actividad de asistencia social, caridad y beneficencia tiene connotaciones constitucionales muy importantes, no posee la entidad suficiente para vedar el derecho de huelga, pues no constituye un servicio público esencial:

“La prohibición que contempla la norma bajo examen impone, entonces, el merecido reproche de inconstitucionalidad: la constitución permite la huelga en los servicios públicos, por manera que cualquier actividad que tenga ese carácter, es susceptible, por principio del ejercicio de tal prerrogativa. La huelga en establecimientos de asistencia y de beneficencia es permitida en términos constitucionales habida (sic.) consideración de su naturaleza de servicio público y no de servicio público esencial.

El mantenimiento de ésta prohibición en el ordenamiento del trabajo colombiano se convierte, de suyo, en una ostensible violación a la normatividad Superior que permite tornar nugatoria la más importante herramienta de defensa de los intereses de la clase trabajadora.

Se está prohijando así, impunemente, restricciones no contempladas por la Constitución”9

1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación rindió concepto sobre la demanda instaurada en contra del el literal d) del artículo 1º del decreto extraordinario 753 de 1956 “por el cual se sustituye el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo” solicitando que se declare exequible. Sus argumentos se resumen a continuación:

1. En primer lugar, señala que en la época en la cual se expidió la norma demandada, la Constitución de 1886 no exigía que la ley calificara como esencial un servicio público para limitar el derecho a la huelga.

1. En segundo lugar, manifiesta que los servicios de asistencia social, de caridad y de beneficencia están destinados a satisfacer necesidades apremiantes de las personas más débiles de la sociedad. En este sentido, señala que estos servicios son esenciales para asegurar la subsistencia vital de sus destinatarios y el respeto de sus derechos y libertades fundamentales:

1. En tercer lugar, afirma que los servicios de asistencia social, de caridad y de beneficencia son manifestaciones del principio de solidaridad e imprescindibles en un Estado Social y democrático de Derecho.

1. En cuarto lugar, manifiesta que el propio Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo admitió que el derecho de huelga puede limitarse o prohibirse en los servicios esenciales, es decir, aquellos cuya interrupción

pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población, tal como sucede con los servicios de asistencia social, de caridad y de beneficencia.

1. En quinto lugar, señala que la Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT no contempla dentro del listado de los servicios no esenciales a las actividades de asistencia social, de caridad y de beneficencia.

1. Por último, señala que en contexto internacional los servicios de asistencia social, de caridad y de beneficencia son considerados como esenciales y que en el ámbito nacional también deben revestir este carácter teniendo en cuenta que son imprescindibles para las personas que los reciben y su no prestación puede poner en peligro claro e inminente su vida, su salud, su dignidad e incluso su mínimo vital.

1. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del literal d) del artículo 1º del decreto extraordinario 753 de 1956 “por el cual se sustituye el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo”.

1. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar si el literal d) del artículo 1º del decreto extraordinario 753 de 1956 cumple con el requisito de reserva legal contemplado en el artículo 56 de la

Constitución Política y si las actividades de los establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia constituyen servicios públicos esenciales.

Para resolver los problemas jurídicos enunciados, es necesario analizar: i) concepto y características del derecho a la huelga, ii) La limitación del derecho a la huelga, iii) la restricción del derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales y iv) si las actividades que realizan las instituciones de asistencia social, beneficencia y caridad constituyen servicios públicos esenciales, de modo que puedan aplicarse la limitación de la huelga respecto de los mismos.

1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO A LA HUELGA

El derecho a la huelga se encuentra consagrado en el artículo 56 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual "se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador".

Este derecho está estrechamente relacionado con los principios constitucionales de solidaridad, dignidad y participación (CP art. 1) y con la realización de un orden social justo (CP art. 2)11, por lo cual cumple finalidades fundamentales para el Estado social de derecho como: equilibrar las relaciones entre los patrones y los trabajadores12, resolver los conflictos económicos colectivos de manera pacífica13 y materializar el respeto de la dignidad humana y de los derechos de los trabajadores14.

En este sentido, la huelga es fundamental para la conformación de un Estado democrático, participativo y pluralista, pues surge de la necesidad de conducir los conflictos laborales por cauces democráticos15.

También se ha señalado que la huelga es un derecho que responde "a la utilidad pública, al interés general de un Estado que se concibe a sí mismo como un Estado social, constitucional y democrático de Derecho, en cuanto se encuentra encaminado a hacer efectivos los derechos de la gran mayoría de los trabajadores asalariados y a buscar un mayor equilibrio, justicia y equidad en las relaciones laborales propias de un modelo económico capitalista basado en la dinámica trabajo-capital, dinámica respecto de la cual es

claro para esta Corporación que el trabajador constituye la parte débil de la relación, razón por la cual se justifican las medidas protectoras, garantistas y correctivas por parte del Estado a favor de los trabajadores" .16

En el documento "La Libertad sindical"17 de la Oficina de Internacional del Trabajo18 se señalan una serie de criterios fundamentales para el análisis de este derecho: i) es un derecho fundamental de los trabajadores y de sus organizaciones únicamente en la medida en que constituya un medio de defensa de sus intereses económicos19; ii) constituye uno de los instrumentos esenciales para promover y defender sus intereses profesionales20; iii) es corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio número 8721; iv) no busca sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social22; y v) puede ser objeto de restricciones o incluso de prohibición y garantías compensatorias23.

De esta manera, el derecho a la huelga está dotado de una doble protección constitucional, pues además de estar consagrado en el artículo 56 de la Constitución Política, tiene una relación estrecha con la libertad sindical como derecho desarrollado por el Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo24, el cual hace parte del Bloque de Constitucionalidad, tal como ha señalado esta corporación25.

Teniendo como base su naturaleza y desarrollo constitucional, así como también el estudio de los documentos de la Oficina de Internacional del Trabajo, la Corte Constitucional señaló las características del derecho a la huelga en la sentencia C-201 del 2002, posteriormente reiterada en las sentencias C-691 de 200826, C-466 de 200827, C-349 de 200928:

"(L)a huelga constituye un instrumento de vital importancia en el marco de las relaciones laborales entre trabajadores y empleadores, toda vez que sirve de medio legítimo de presión para alcanzar mejores condiciones de trabajo y, de esa manera, un equilibrio y justicia sociales, así como el respeto de la dignidad humana y la materialización de los derechos del trabajador.

Es abundante la jurisprudencia de esta Corporación en relación con el contenido y alcance del referido derecho, así como su especial protección dentro del ordenamiento constitucional, incluyendo los instrumentos internacionales ratificados por Colombia.29 Al respecto, resulta

ilustrativa la sentencia C-432/96,30 en la que la Corte sintetizó esquemáticamente los distintos criterios jurisprudenciales sobre este tema, así:

“- El derecho a la huelga no es un derecho fundamental, puesto que para su ejercicio requiere de reglamentación legal.

“- Sólo puede ejercerse legítimamente el derecho a la huelga cuando se respetan los cauces señalados por el legislador.

“- El derecho a la huelga puede ser objeto de tutela cuando se encuentra en conexión íntima con los derechos al trabajo y a la libre asociación sindical, derechos que sí ostentan el carácter de fundamentales.

“- El derecho a la huelga solamente puede excluirse en el caso de los servicios públicos esenciales, cuya determinación corresponde de manera exclusiva al legislador, o los señalados como tales por el Constituyente, de acuerdo con la interpretación realizada acerca del contenido de las normas constitucionales vigentes.

“- El derecho a la huelga puede ser restringido por el legislador para proteger el interés general y los derechos de los demás.31

“- El derecho a la huelga también puede ser restringido por el legislador cuando de su ejercicio se deriva la alteración del orden público.

“De acuerdo con estos parámetros, puede afirmarse que, según la Constitución, el derecho de huelga está restringido de dos formas:

“a. Está prohibido su ejercicio en los servicios públicos esenciales que determine el legislador y, obviamente en los señalados como tales por el Constituyente, de acuerdo con la

interpretación realizada acerca del contenido de las normas constitucionales vigentes.

“b. En los demás casos, su ejercicio debe ceñirse a la reglamentación que de él haga el legislador.

En el mismo pronunciamiento, la Corte sostuvo que el núcleo esencial del derecho de huelga consiste en “la facultad que tienen los trabajadores de presionar a los empleadores mediante la suspensión colectiva del trabajo, para lograr que se resuelva de manera favorable a sus intereses el conflicto colectivo del trabajo. Esta facultad, claro está, no es absoluta. El punto es que la huelga constituye un mecanismo cuya garantía implica el equilibrar las cargas de trabajadores y empleadores en el marco del conflicto colectivo de trabajo. Las restricciones al derecho de huelga deberán tener en cuenta este propósito, de modo que si bien tal derecho puede ser limitado con el fin de proteger otros de mayor jerarquía (v.gr. los derechos fundamentales) o el interés general (bajo la forma del orden público, por ejemplo), el poder que la Constitución pretende reconocer a los trabajadores no puede quedar desfigurado.” 32

1. LA LIMITACIÓN DEL DERECHO A LA HUELGA

1. La limitación de la huelga en Colombia

En Colombia, la huelga no es un derecho absoluto, sino relativo33, pues puede ser restringido por el interés general, los derechos de los demás y cuando de su ejercicio se derive alteración del orden público.34 Este derecho debe ejercerse en el marco jurídico invocado por el Preámbulo, atendiendo a la prevalencia del interés general, y al entendimiento de que todo derecho tiene deberes correlativos, siendo un instituto definido por preceptos constitucionales y legales35.

Sin embargo, las restricciones que el legislador imponga al ejercicio del derecho de huelga no pueden ser arbitrarias, ni desconocer su magnitud jurídica pues lo harían complemente inoperante:

“El derecho de huelga está restringido de dos formas: está prohibido su ejercicio en los servicios públicos esenciales que determine el legislador y, obviamente en los señalados como tales por el Constituyente. En los demás casos, su ejercicio debe ceñirse a la reglamentación que de él haga el legislador. Estas facultades limitadoras que se delegan de manera exclusiva en el órgano legislativo, sin embargo, no pueden ser desarrolladas de manera arbitraria; de lo contrario, el derecho de huelga dejaría de ser un verdadero derecho.”36

Por lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido dos condiciones para que se pueda restringir el derecho de huelga: “En primer término es necesario que ésta sea materialmente un servicio público esencial. Y, en segundo término, desde el punto de vista formal, es necesario que el Legislador haya expresamente definido la actividad como servicio público esencial y restringido el derecho de huelga en ella”.37

Adicionalmente, en jurisprudencia más reciente esta corporación ha señalado que las restricciones que se impongan al ejercicio del derecho de huelga deben ser necesarias, indispensables, razonables y proporcionadas a la finalidad que se pretende alcanzar, con el fin de no hacerlo nugatorio o impracticable, pues si ello no es así, se atentaría contra la libertad sindical38.

En Colombia, la Ley ha limitado el Derecho a la huelga entre otros en los siguientes servicios: la Banca Central39, la seguridad social relacionada con salud y pago de pensiones40, los servicios públicos domiciliarios41, la administración de justicia42, el Servicio que presta el Instituto Nacional Penitenciario “INPEC”43, el transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación en el territorio nacional44, la prevención y control de incendio45, las actividades de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (DIAN)46, entre otros.

1. La limitación del derecho a la huelga en el derecho comparado

Las normas sobre la huelga en otros países han reconocido que puede ser objeto de restricciones, limitaciones e incluso prohibiciones para salvaguardar el interés público:

1. En Italia, la huelga se regula en el artículo 40 de la Constitución, de acuerdo con el cual “El derecho de huelga se ejercitará en el ámbito de las leyes que lo regulen”. La ley 146 de 1990, reformada por la ley 83 de 2000, regula el ejercicio del derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales exigiendo que se garantice su prestación mínima y con una serie de reglas específicas respecto la tutela de la vida, la salud, la libertad, la seguridad de la persona, el ambiente y el patrimonio histórico y artístico; de la asistencia y la seguridad social, la educación y la libertad de comunicación47.

1. En España, el derecho a la huelga se consagra en el artículo 28.2 de la Constitución, según el cual: “Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”. Esta garantía se regula de acuerdo a lo previsto en el Real Decreto Ley 17 de 1977, norma analizada en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional Español dentro de las cuales debe destacarse la sentencia STC 11 del de 8 de abril de 1981 que declaró constitucional este Real Decreto.

Por su parte, las leyes señalan gran cantidad de actividades que deben ser consideradas como servicios públicos esenciales en España y en las cuales el derecho a la huelga se encuentra limitado: las actividades de estiba y desestiba de buques en los puertos de interés general constituyen un servicio público esencial de titularidad estatal48, la radio y la televisión49, el transporte aéreo50, el transporte ferroviario51, la producción, transporte y distribución de energía eléctrica52, la producción, transporte y distribución de hidrocarburos53, de combustibles gaseosos54, de telecomunicaciones55, de enseñanza pública y las instituciones públicas, entre otros.

1. En Francia, la huelga está consagrada en el preámbulo de la Constitución y en el artículo L521-1 del Código del Trabajo. En los servicios públicos se desarrolla a través de la ley del 31 de julio de 1963 a la cual se han venido agregando nuevas reglamentaciones que limitan el

derecho a la huelga.

1. En Inglaterra, la huelga está regulada en la Trade Union and Labour Relations (Consolidation) de 1992 con sus sucesivas modificaciones y se restringe en casos excepcionales como los militares, la policía, el personal de prisiones y algunas profesiones como los carteros, los marinos en alta mar y los trabajadores de las telecomunicaciones56.

1. En los Estados Unidos el derecho a la huelga está protegido en el artículo 164 del National Labor Relations Act y ha sido objeto de algunas restricciones en actividades como el trasporte en la Railway Labor Act.

1. En Alemania, el párrafo tercero del artículo 9 de la Ley Fundamental tutela la libertad de asociación sin referirse específicamente a la huelga aunque la misma ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional Alemán como un desarrollo de la misma en la sentencia BVerfGE 84, 212. La restricción en este país no se centra en el concepto de servicio público esencial, sino en los conceptos de Notdienste (servicios de urgencia) y los Notdienstarbeiten (trabajos de servicios de urgencia).

En consecuencia, en el derecho comparado se reconoce a la huelga como un derecho trascendental para la protección de los trabajadores, pero que puede ser desarrollado y limitado por la ley respecto de actividades que se considerado como servicios públicos en cuya prestación deba prevalecer el interés público. También puede concluirse que cada Estado ha limitado el derecho a la huelga respecto de actividades diferentes de acuerdo a su situación social, política y económica teniendo como criterio común el interés público.

1. LA LIMITACIÓN DEL DERECHO A LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES

1. El concepto de servicio público esencial para la Organización Internacional del Trabajo

La limitación de la huelga en los servicios públicos esenciales es desarrollada de forma profunda en el documento “La libertad Sindical” emitido por la Oficina de Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo, documento que a pesar de que no se ha considerado expresamente como parte del Bloque de Constitucionalidad sí brinda criterios interpretativos fundamentales para el análisis del derecho a la huelga.

En este documento se señala que el derecho de huelga puede limitarse o prohibirse en la función pública y en los servicios esenciales en el sentido estricto del término:

“El derecho de huelga puede limitarse o prohibirse: 1) en la función pública sólo en el caso de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, o 2) en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población)”57.

En este sentido, la Oficina de Internacional del Trabajo ha señalado que para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga, el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población:

“Lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país. Por otra parte, este concepto no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población”58.

Adicionalmente, ha agregado que “lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país”59.

En este sentido, según el documento “Libertad Sindical”, pueden ser considerados como servicios esenciales:

“– el sector hospitalario (…);

– los servicios de electricidad (…);

– los servicios de abastecimiento de agua (…);

– los servicios telefónicos (…);

– la policía y las fuerzas armadas (…);

– los servicios de bomberos (…);

– los servicios penitenciarios públicos o privados (…);

– el suministro de alimentos a los alumnos en edad escolar y la limpieza de los establecimientos escolares (…);

– el control del tráfico aéreo (…)”60.

Por otro lado, según el mismo documento, no constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término:

“– la radio-televisión (…);

– los sectores del petróleo (…);

– los puertos (…);

– los bancos (…);

– los servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos(…);

– los grandes almacenes y los parques de atracciones (…);

– la metalurgia y el conjunto del sector minero (…);

– los transportes, en general (…);

– los pilotos de líneas aéreas (…)

– la generación, transporte y distribución de combustibles (…)

– los servicios ferroviarios (…)

– los transportes metropolitanos (…);

– el servicio de recolección de basuras (…);

– las empresas frigoríficas (…);

– los servicios de hotelería (…);

– la construcción (…);

– la fabricación de automóviles (…);

– las actividades agrícolas, el abastecimiento y la distribución de productos alimentarios (…);

– la Casa de la Moneda (…);

– la Agencia Gráfica del Estado y los monopolios estatales del alcohol, de la sal y del tabaco (…);

– el sector de la educación (…);

– empresas de embotellamiento de agua mineral (…)”61.

Por lo anterior, puede concluirse que el criterio más importante para la definición de la esencialidad de un servicio es que la interrupción del mismo pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población, a lo cual se agregan una serie de criterios auxiliares que determinan actividades que pueden ser o no constitutivas de servicios públicos esenciales.

1. El concepto de servicio público esencial en Colombia

1. Criterios generales

La Constitución Nacional de 1886 señalaba la limitación el derecho de los trabajadores a declarar la huelga en todas aquellas actividades que no constituyeran servicios públicos, reservando a la ley la reglamentación de su ejercicio62. La Constitución Política de 1991 limitó esta restricción al circunscribirla únicamente a los servicios públicos esenciales. 63

Sobre esta limitación se señaló en la Asamblea Nacional Constituyente:

"En las propuestas que surgieron de las mesas de trabajo sobre los temas laborales y en los proyectos de reforma constitucional que hacen referencia al derecho de huelga, es interesante observar que todos ellos defienden este derecho de los trabajadores en defensa de sus intereses, aunque… plantean excepciones en los casos de la prestación de los servicios esenciales, en otros piden señalar constitucionalmente los sectores en que debe prohibirse o se deja a que la ley, o sea el legislador, sea quien reglamente su ejercicio, duración y limitaciones. Se mantiene así, el criterio universal adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de que la reglamentación, apenas natural, del derecho de huelga por parte del legislador no puede llevar a la negación de este derecho y menos a dejar de estimular mecanismos de concertación y autocontrol sindical para el desarrollo de la misma, con el fin de garantizar la prestación de servicios esenciales a la comunidad, de encontrar la solidaridad ciudadana en casos de urgencia, catástrofes o calamidades y para evitar que se convierta en factor de desestabilización política de la vida democrática de un país.

En relación con este aspecto, esta Corporación ha señalado:

"En este sentido, la prevalencia que constitucionalmente se señala en favor de los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios públicos esenciales no reporta ninguna violación al derecho de huelga, como tampoco a los de asociación sindical ni al trabajo, toda vez que esa fue la valoración que el Constituyente de 1991 decidió otorgarles en esta particular situación."65.

La Corte ha venido precisando una serie de criterios para identificar cuándo la actividad

corresponde a un servicio público esencial:

i. El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales.66.

i. La esencialidad del servicio no debe considerarse exclusivamente por el servicio mismo, esto es, por su naturaleza intrínseca, ni por la importancia de la actividad industrial, comercial o prestacional en la economía global del país y consecuentemente en relación con la magnitud del perjuicio que para ésta representa su interrupción por la huelga.67

En este sentido, la Corte Constitucional ha acogido el criterio de la Organización Internacional del trabajo para la determinación del contenido esencial del servicio público de acuerdo con el cual es fundamental analizar si la interrupción del mismo pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población.

i. El concepto de servicios públicos esenciales necesariamente comporta una ponderación de valores e intereses que se suscita entre los trabajadores que invocan su derecho a la huelga y los sacrificios válidos que se pueden imponer a los usuarios de los servicios68.

i. El concepto de servicio público ha sido objeto de un permanente desarrollo ligado a la constante evolución de la situación política, económica y social del mismo Estado69.

Por lo anterior, la determinación de si un servicio público es esencial debe tener en cuenta los siguientes factores: si contribuye de modo directo y concreto al respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales; si su interrupción puede ocasionar grave perjuicio a una parte de la población; si prevalecen los derechos

garantizados mediante la prestación del servicio sobre el ejercicio del derecho de huelga en el caso concreto; y la situación política económica y social del Estado.

1. Antecedentes constitucionales sobre actividades consideradas como servicios públicos esenciales

Por su parte, esta corporación ha analizado en varias oportunidades actividades que deben ser consideradas como servicios públicos esenciales:

i. En la sentencia T-423 de 1996 se señaló que también tienen el carácter de servicio público esencial las actividades de la educación, la salud, el saneamiento ambiental y el suministro de agua potable:

“En efecto, cabe destacar el mandato constitucional contenido en el artículo 366 en los siguientes términos: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” (subraya la Sala).

De esta manera, no cabe duda que fue el mismo Constituyente quien por encima de cualquier determinación legislativa calificó la actividad de la educación, la salud, el saneamiento ambiental y el suministro de agua potable como servicio público y objetivo central y fundamental de la finalidad social del Estado, con el carácter de permanente en su prestación, en cumplimiento de las normas constitucionales mencionadas, las que resultan aplicables a fin de garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”70.

i. En la sentencia T-568 de 1999 la Corte señaló que el legislador había calificado como esenciales: el servicio que presta la banca central, el servicio de seguridad social, en lo que corresponde al sistema general de seguridad social en salud, y las actividades directamente

relacionadas con el reconocimiento y pago de las pensiones:

"Durante la vigencia de la actual Carta Política, el legislador colombiano ha definido como esenciales, el servicio que presta la banca central, el servicio de seguridad social, en lo que corresponde al sistema general de seguridad social en salud, y las actividades directamente relacionadas con el reconocimiento y pago de las pensiones" 71.

Así mismo dentro de la misma sentencia se señaló que de acuerdo a la ley 142 de 1994 tienen el carácter de esencial los servicios públicos domiciliarios.

"Además, en la ley 142/94, se enuncian los " servicios públicos domiciliarios", entre ellos el aseo, y el artículo 4° de esa ley textualmente dice: "Servicios Públicos Esenciales. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales"72.

i. En la sentencia T-1059 de 2001 se señaló que la ley definió como esenciales las actividades que se prestan en las ramas del poder público y la educación:

"La huelga está definida legalmente en el artículo 429 del C. S. T., como la suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos y previos los trámites establecidos en la ley.

Así mismo el artículo 430 ibídem, subrogado por el artículo 1o del D. E. 753 de 1956 señala que está prohibida la huelga en los servicios públicos y que constituye servicio público, entre otras, las actividades que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público.

La educación está definida por el artículo 67 de la Constitución como servicio público que

tiene una función social, con ella se busca, señala el constituyente primario, el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

Así mismo señala que el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, correspondiendo al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizando el adecuado cubrimiento del servicio.

(…)

De otra parte, si bien la Constitución protege y garantiza el ejercicio de la libertad de expresión y opinión, esta debe ejercerse dentro de los límites propios de cada libertad y por los medios legales, pues, su protección no va hasta permitir su ejercicio aún en contra de los límites permitidos por la moral, la ley y el orden público. En el presente caso, no podría válidamente protegerse los derechos de la actora, cuando so pretexto de ejercer su libertad de expresión y opinión, lo ha hecho a través de un medio prohibido expresamente por la ley a los sindicatos, como lo es el de promover el cese de actividades o paros en el trabajo, diferentes a la declaratoria de huelga en la forma legal y en las actividades permitidas, encontrándose proscrita en las entidades que prestan un servicio público esencial, como en este caso lo es, la educación”73.

i. A través de la sentencia C-450 de 1995 se declaró la constitucionalidad de los literales b) y h), en los cuales se señalan como servicios públicos: “(…) b) Las empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones; (…) h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno”

En esta sentencia, la Corte Constitucional manifestó que las actividades señaladas en el literal b) constituyen servicios públicos esenciales, pues están destinadas a asegurar la libertad de circulación o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales:

“Con respecto al literal b) de la mencionada disposición estima que las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc).

En relación con las empresas de telecomunicaciones, igualmente sus actividades constituyen servicios esenciales, porque ellas tienden a garantizar la libertad de expresar y difundir el pensamiento y las opiniones y la de informar y recibir información. Igualmente, pueden resultar necesarias o constituir medios para asegurar el ejercicio o el amparo de otros derechos fundamentales, tales como los mencionados anteriormente”74.

Por su parte, en relación con las actividades señaladas en el literal h), la Corte señaló que también pueden constituir servicios públicos esenciales, pues son fundamentales para asegurar a su vez otras actividades esenciales, como el transporte, la generación de energía, etc., todas ellas dirigidas a asegurar igualmente el ejercicio o disfrute de los derechos fundamentales:

“En lo atinente a las actividades de explotación, refinación y transporte de petróleo y sus derivados, a que alude la letra h), estima la Corte que éstas son actividades básicas y fundamentales para asegurar a su vez otras actividades esenciales, como el transporte, la generación de energía, etc., todas ellas dirigidas a asegurar igualmente el ejercicio o disfrute de los derechos fundamentales. Por consiguiente, dichas actividades constituyen servicios públicos esenciales” 75.

Por lo anterior, la Corte Constitucional concluyó que su decisión se circunscribe exclusivamente a los literales demandados y que en cada caso concreto esta Corporación deberá decidir si la actividad constituye un servicio público esencial:

“Consecuente con los anteriores razonamientos la Corte declarará la exequibilidad de los literales b) y h) del art. 430 del C.S.T. Pero debe advertir, que la decisión adoptada en el presente proceso sólo se contrae a la consideración como servicios públicos esenciales de las actividades a que aluden los referidos literales, pues en cada caso concreto sometido a su consideración la Corte examinará si una determinada actividad, atendiendo a su contenido material, corresponde o no a un servicio público esencial” 76.

i. La sentencia C-075 de 1997 declaró la inconstitucionalidad del literal e) en el cual se considera como servicios públicos: “Las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados”.

La Corte declaró la inconstitucionalidad de este literal porque el legislador no ha señalado que estas actividades sean constitutivas de servicios públicos esenciales:

“En consecuencia, la Corte procederá a declarar la inexequibilidad del literal e) del artículo primero del Decreto Extraordinario 753 de 1956, que subrogó el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, pero únicamente en razón a que el Legislador no ha señalado como servicios públicos esenciales las actividades relacionadas con las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados, señaladas en dicha disposición, en ejercicio de la facultad constitucional consagrada en el artículo 56 de la Carta Fundamental de 1991”77.

i. La sentencia C-691 de 2008 declaró la inconstitucionalidad del literal g) en el cual se considera como servicios públicos: ““g) Las de explotación, elaboración y distribución de sal (…)”

En esta oportunidad, la Corte Constitucional consideró que la norma es inconstitucional por cuando una eventual interrupción temporal de las actividades de explotación, elaboración y distribución de la sal no generaría por sí misma un peligro inmediato para la vida, la seguridad o la salud de la población colombiana; existen varios centros de producción de sal, que pueden surtir las necesidades de la misma; y nada impide acudir a fuentes externas para proveer en el país la sal necesaria:

“Dadas las características de la industria salinera enunciadas anteriormente, considera la Corte que una eventual interrupción temporal de las actividades de explotación, elaboración y distribución de la sal no generaría por sí misma un peligro inmediato para la vida, la seguridad o la salud de la población colombiana. Además, como se observa, en el país existen varios centros de producción de sal, que pueden surtir las necesidades de la misma. Además, nada impide acudir a fuentes externas para proveer en el país la sal necesaria. En consecuencia, las actividades en cuestión no constituyen un servicio público esencial, en el sentido estricto del término, de tal manera que la prohibición de huelga en dicho ámbito es contraria a la Carta Política y será declarada inexequible en la parte resolutiva de esta sentencia”78.

Adicionalmente, a través de esta sentencia, la Corte Constitucional volvió a acoger el criterio material para la determinación del servicio público esencial el cual no había sido admitido en la sentencia C-075 de 1997 en donde solamente se analizó si la norma había sido expedida por el legislador en sentido estricto. En este sentido, señaló que en adelante se debe seguir el rumbo que se había fijado la corte desde la sentencia C-450 de 1995 que implica que “en cada caso concreto sometido a su consideración la Corte examinará si una determinada actividad, atendiendo a su contenido material, corresponde o no a un servicio público esencial”79:

“De acuerdo con la decisión tomada en la sentencia C-075 de 1997, en la presente sentencia la Corte podría declarar la inexequibilidad de la norma ahora demandada, sin analizar en forma concreta si las actividades relacionadas en ella constituyen materialmente un servicio público esencial. Ello, por cuanto la norma se encuentra dentro del mismo artículo 430 del CST y porque el Legislador aún no ha reglamentado el artículo 56 de la Constitución.

No obstante, como sucedió en sentencias anteriores, la inexistencia de un pronunciamiento expreso por parte del Legislador en el que defina cuáles son las actividades que constituyen servicios públicos esenciales no impide que la Corte analice si la norma acusada alude a un servicio público esencial desde el punto de vista material.

Por otra parte, el mismo artículo 56 de la Constitución dispone que es preciso establecer cuáles son los servicios públicos en los que no puede tener lugar el derecho de huelga, a través de su calificación como servicios públicos esenciales. El artículo le defiere al legislador la determinación acerca de este punto. Ciertamente, el legislador no ha cumplido con este mandato, después de la Constitución de 1991.

Por eso, la Corte estima que en situaciones como la actual se debe seguir el rumbo que se había fijado esta Corporación desde un principio, cual era el de que "en cada caso concreto sometido a su consideración la Corte examinará si una determinada actividad, atendiendo a su contenido material, corresponde o no a un servicio público esencial".[28]Esta manera de proceder también se ajusta más al principio de preservación del derecho y respeta la decisión tomada por el legislador en el momento en que se dictó – y reformó – el CST. Por eso, en el presente caso considera la Corte que es necesario adentrarse en el análisis de la norma acusada y determinar, desde el punto de vista material, si las actividades relacionadas con la explotación, elaboración y distribución de sal caben dentro de la categoría de servicios públicos esenciales"80.

Por lo anterior, se debe examinar en cada caso concreto si una determinada actividad, atendiendo a su contenido material, corresponde o no a un servicio público esencial.

Este criterio cobra especial vigencia respecto de la norma examinada pues al tener un carácter anterior a la Constitución de 1991, pues esta Corporación ha señalado que los aspectos atinentes a la forma de las disposiciones anteriores a la actual Constitución se rigen por las disposiciones de la Carta Política vigente al momento de su expedición y la Constitución de 1886 no exigía el requisito de reserva legal para la limitación de la huelga81.

En este sentido, la Corte manifestó lo siguiente frente al análisis de las normas anteriores a la Constitución de 1991:

1. ANÁLISIS DEL LITERAL DEMANDADO

1. Cumplimiento del requisito de reserva legal para la limitación de la huelga

El demandante señala que la norma demandada es inconstitucional por cuanto vulnera el requisito de reserva legal establecido por la Constitución para la limitación de la huelga. Sobre este aspecto el Ministerio de la Protección social, la Procuraduría General de la Nación, la Comisión Colombiana de Juristas y la Universidad Javeriana consideran que la norma no vulnera el requisito de reserva legal por cuanto es anterior a la Constitución de 1991. Por su parte, La Universidad del Norte y la Universidad del Sinú consideran que la norma sí vulnera el criterio de reserva legal, pues el artículo demandado no hace parte de una ley en sentido estricto.

El artículo 56 de la Constitución establece la reserva legal estricta en materia de huelga señalando que únicamente el Legislador puede definir cuáles son los servicios públicos esenciales en donde la huelga no está garantizada83:

“Para que pueda proceder válidamente la restricción del derecho de huelga, es necesario valorar no sólo que la actividad laboral de que se trate se corresponda con un criterio material de servicio público esencial, esto es, que la propia naturaleza de dicha actividad constituye un servicio público esencial, sino también que desde un punto de formal, la ley expresamente lo defina como servicio público esencial y además prevea la restricción de la huelga frente a éste””84.

En providencias anteriores, la Corte había indicado que del artículo 56 de la Carta se deriva un requisito formal consistente en que el legislador debe definir como esenciales aquellos servicios públicos en los cuales pretenda restringir el derecho de huelga. Esta situación no es exclusiva de Colombia, sino que también se presenta en otros países como Italia y España, en los cuales la Constitución delega directamente en el Legislador la regulación de este derecho.

Sin embargo, la misma Corporación entendió que no era posible exigir tal requisito al legislador anterior a la nueva Carta Fundamental, dado que no se encontraba presente en la Carta vigente hasta 1991:

“En todo caso cabe señalar que la Corte Constitucional ha manifestado que mientras una ley no reglamente expresamente el derecho de huelga, están vigentes las disposiciones anteriores a la Constitución, que regulan esta materia, en cuanto no sean contrarias a la misma Constitución”85.

En este sentido se pronunció en la sentencia C-473 de 1994, rebatiendo el argumento central del demandante, en virtud del cual el inciso primero del artículo 430 del C.S.T., violaba la Constitución, puesto que prohibía el ejercicio del derecho de huelga en actividades que, pese a ser calificadas como servicios públicos, no habían sido expresamente definidas como servicios públicos esenciales por parte del legislador. En esta oportunidad, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del inciso primero del artículo demandado, en el sentido de afirmar que, al menos en cuanto respecta a normas expedidas con anterioridad a la Constitución de 1991, resulta exequible la prohibición de la huelga en los servicios públicos, siempre que se trate, materialmente, de servicios públicos esenciales y que la restricción provenga del legislador – reserva legal -. Este mismo criterio se reconoce en la sentencia C-691 de 2008 en la cual se reitera la necesidad de que en todos los casos se analice si la actividad constituye un servicio público esencial.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que “los aspectos atinentes a la forma de las disposiciones anteriores a la actual Constitución, a diferencia de su contenido material, se rigen por las disposiciones de la Carta Política vigente al momento de su expedición”86.

En este sentido, el literal d) del artículo 1º del decreto extraordinario 753 de 1956 “por el cual se sustituye el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo”, es anterior a la Constitución Política de 1991, por lo cual al mismo no se le aplicaría la restricción formal contemplada en su artículo 56..

Similar situación ocurrió en España, en donde el Tribunal Constitucional Español no consideró inconstitucional la determinación preconstitucional de las restricciones del Derecho a la huelga realizada por el Real Decreto – ley 17 /1977 en la STS 11 del 8 de abril de 198187.

1. La naturaleza esencial de las actividades de asistencia social, beneficencia y caridad

El demandante considera que las actividades realizadas por las entidades que realizan actividades de asistencia social, beneficencia y caridad no constituyen servicios públicos esenciales. Sobre este aspecto, el Ministerio de la Protección social, la Procuraduría General de la Nación y la Universidad Javeriana consideran que estas actividades sí puede constituir un servicio público esencial, mientras que la Comisión Colombiana de Juristas, la Universidad del Norte y la Universidad del Sinú señalan que estas actividades no tienen este carácter.

Para solucionar este problema jurídico se analizará la evolución de las entidades de asistencia social, beneficencia y caridad y posteriormente se establecerá si se cumple con los criterios señalados previamente respecto de la determinación de la esencialidad del servicio público.

Las instituciones privadas de asistencia social surgieron en Europa para garantizar al administrado su vida, salud y educación y se desarrollaron inicialmente a través de acciones de sanidad, salud y beneficencia88. Posteriormente, el cambio de modelo de Estado y los procesos de secularización exigieron que la Administración fuera asumiendo paulatinamente el cumplimiento de estas funciones de manera directa o mediante un sistema de concesiones89. Sin embargo, el Estado no monopolizó el cumplimiento de estas finalidades, sino que permitió que las mismas también siguieran siendo realizadas por los particulares a través de entidades de asistencia pública90.

La influencia del modelo social español en Colombia ocasionó que gran parte de la primera asistencia social en nuestro país fuera privada y prestada por instituciones religiosas y fundaciones, situación que se fue modificando con la conformación del sistema de seguridad social integral. En nuestro país este proceso de transformación fue mucho más lento que en Europa, a tal punto que para 1992 gran parte de los servicios de salud eran prestados por particulares, tal como se señaló en la exposición de motivos para primer debate de la ley 100 de 1993:

“La salud se ha quedado atrás en el rápido tren de progreso social que ha registrado el país en las últimas dos décadas. La ampliación de la cobertura en vivienda, educación, servicios públicos no ha tenido igual contraparte en ampliación de coberturas en salud para la población.

Aunque la precisión de las cifras siempre está sujeta a discusión, los vacíos globales no son difíciles de identificar. Las entidades de la seguridad social captan al 18 % de la población y otro 17 % es captado por las entidades privadas. El sector oficial tiene una cobertura algo menor al 40 %. Si no existieran duplicidades de afiliación – que han sido identificadas como relativamente altas –, podría decirse que una tercera parte de la población, probablemente la más pobre, no tiene acceso a un sistema adecuado de provisión de servicios de salud”91.

Como consecuencia directa de lo anterior, ciertas instituciones de asistencia social, beneficencia y caridad siguen cumpliendo funciones de salud o asistencia comunitaria complementariamente con el sistema de seguridad social, aunque jurídicamente las mismas ya no constituyan categorías jurídicas autónomas, sino que se regulan por el régimen de las instituciones de utilidad común y de las entidades sin ánimo de lucro92.

Teniendo en cuenta lo anterior, se explicarán a continuación las razones por las cuales las instituciones que realizan actividades de asistencia social, beneficencia y caridad prestan servicios públicos esenciales:

1. En primer lugar, desde un punto de vista material, las instituciones de asistencia social, beneficencia y caridad realizan actividades que corresponden materialmente al concepto de servicio público esencial, al contribuir de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales93. En este sentido, se reitera que estas instituciones surgieron para garantizar la vida, la salud y la educación de las personas más pobres y se han desarrollado a través de acciones de sanidad, salud y beneficencia94, por lo cual su objeto está relacionado directamente con la seguridad social, considerada como constitutiva de un servicio público esencial por esta Corporación95.

El Código Iberoamericano de la Seguridad Social, aprobado por Colombia mediante la Ley 516 de 1999 y declarado constitucional por esta corporación mediante la sentencia C – 125 de 2000 ha señalado que la seguridad social “se concibe como garantía para la consecución del bienestar de la población, y como factor de integración permanente, estabilidad y desarrollo armónico de la sociedad”96, concepto dentro del cual se pueden incluir las

actividades de asistencia social, beneficencia y caridad, pues resultan esenciales para el bienestar del sector más vulnerable de la sociedad.

Así mismo, este Código ha incluido expresamente los servicios sociales dentro de las prestaciones derivadas de la seguridad social, destacando además que el Estado deberá promover la existencia de redes de servicios sociales comunitarios, potenciando la participación social y el fomento de la asociación, como cauce eficaz para el impulso del voluntariado social:

"Sección Undécima: Servicios Sociales

Artículo 106. Todo Estado que haya aceptado esta Sección del Código deberá establecer los correspondientes programas de servicios sociales, en los términos y de conformidad con los artículos siguientes.

Artículo 108. En las condiciones que establezcan la legislación y las prácticas nacionales, los programas de servicios sociales tendrán como objetivo básico poner a disposición de las personas y de los grupos en que éstas se integran, recursos, acciones y, en su caso, prestaciones para el logro de su más pleno desarrollo.

Artículo 109. El Estado que haya aceptado esta Sección del Código procurará, de conformidad con lo que prevea la legislación y las prácticas nacionales, establecer prioritariamente una red de servicios sociales comunitarios, con la finalidad de impulsar la promoción y el desarrollo de los individuos, grupos específicos o comunidades étnicas, potenciando la vía de participación y el fomento de la asociación, como cauce eficaz para el impulso del voluntariado social. (…)" (subrayado fuera de texto).

En este mismo sentido, el Ministerio de la Protección Social, entidad encargada en su momento de la dirección de la protección social en Colombia, señaló en su intervención que las entidades de asistencia social, beneficencia y caridad prestan el servicio público esencial de la seguridad social:

"Asi, los establecimiento de asistencia social, caridad y beneficencia prestan el servicio público esencial de seguridad social, por mandato expreso del preámbulo y artículo 2 de la ley 100 de 1993, que establecen:

Preámbulo,

La Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad (…)" (subrayado fuera de texto)97.

Por otro lado, las actividades de asistencia social, beneficencia y caridad también pueden incluirse dentro del concepto de seguridad social que ha señalado esta corporación, pues dentro del mismo se deben incluir todas las medidas necesarias para proveer al individuo una subsistencia digna:

"La seguridad social como el conjunto de medidas institucionales dirigidas a proteger al individuo y a sus familias de las consecuencias nocivas que generan los distintos riesgos sociales a que se encuentran expuestos, y cuya ocurrencia puede afectar en forma significativa su capacidad y oportunidad para proveer los recursos necesarios en orden a garantizar una subsistencia digna"98.

Al respecto, el documento "Asistencia social en Colombia. Diagnóstico y propuestas" elaborado por Departamento Nacional de Planeación con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la UNDP Colombia, la CEPAL y el CAF define la asistencia social haciendo énfasis precisamente en que ésta se dirige a garantizar las condiciones mínimas de los más pobres y vulnerables en la sociedad:

"Conceptualmente, la asistencia social es un mecanismo redistributivo del Estado que, como su nombre lo indica, asiste a los hogares cuyas dotaciones iniciales, sea de capital humano, físico o social, son en extremo bajas y no les permiten acceder exitosamente a los mercados (sean éstos el laboral, el financiero, etc.). Así, la asistencia social es una inversión pública destinada a los más pobres y vulnerables de la sociedad, que busca garantizar un nivel adecuado de consumo de bienes y servicios"99.

Los sujetos que más necesitan un apoyo para asegurar su subsistencia digna son precisamente quienes son destinatarios de programas de asistencia social, los cuales están dirigidos a ofrecerle a estas personas unas condiciones mínimas de existencia y recreación social que les permitan desarrollarse física y sicológicamente, especialmente ante contingencias especiales que tienen estas personas como la invalidez, la maternidad y la vejez, lo cual corresponde claramente con el objeto de la seguridad social100.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que en los últimos años, gran parte de la asistencia social todavía es realizada por entidades privadas de asistencia social, tal y como señala el Departamento Nacional de Planeación:

"Según muestran los datos de la encuesta, la mayoría de los proveedores de asistencia social son privados (88%) y atienden a un total de 455.490 usuarios. Un 10% de los proveedores encuestados son públicos, atendiendo a 435.424 usuarios (la mitad de los cuales corresponde a atención por parte de la Alcaldía de Bogotá); el 2% restante corresponde a instituciones mixtas. Así, y como primera medida, se pone en evidencia el importante papel que juega el sector privado en la provisión de asistencia social en Colombia. (…)

En 1999, estos proveedores tuvieron un gasto total de aproximadamente $219.000 millones, lo que equivale a $293.000 millones actuales; el sector privado representa la mayor parte de este gasto (53%). Sin embargo, la mayoría de los proveedores son pequeños, con un gasto anual de aproximadamente $12 millones en 1999"101.

En consecuencia, las instituciones de asistencia social se encargan de prestar servicios básicos ligados a la seguridad social a personas que se encuentran en una situación especial como niños, adultos mayores y personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema, por lo cual estas actividades resultan esenciales para esta población especialmente vulnerable.

1. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que uno de los criterios fundamentales para determinar la esencialidad de un servicio son el perjuicio o la puesta en peligro que se causaría a un sector de la población con su interrupción.

En este sentido, la Oficina de Internacional del Trabajo ha señalado que “para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga, el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población”102, situación que se presenta precisamente frente a la población destinataria de las actividades de asistencia social, beneficencia y caridad, quienes son parte de la población más vulnerable:

“La mayoría de los proveedores de asistencia social se enfocan en problemas de salud (tales como discapacidad), abuso de drogas o alcohol, reducciones del ingreso y crisis familiares (por ejemplo, adultos mayores abandonados)”103 (negrilla fuera de texto).

En este sentido, el Ministerio de la Protección Social, entidad encargada del cubrimiento del servicio esencial de la seguridad social a nivel nacional, señaló la importancia de estos servicios mismos frente a la población más vulnerable:

“La ejecución de programas de asistencia social en Colombia, dirigidos a la atención de niños, adultos mayores, personas y hogares en situación de pobreza, niños en situación de peligro o abandono, discapacitados y población desplazada, se encuentra a cargo de establecimientos como el instituto Colombiano de Bienestar Familiar, mediante sus hogares comunitarios, hogares infantiles, hogares FAMI y Clubes Prejuveniles y Juveniles; la Red de Solidaridad Social, que atiende población desplazada en sus cuatro modalidades atención humanitaria de emergencia, programas para facilitar el acceso a vivienda, capacitaciones y un programa dirigido a promover la generación de ingresos; el Fondo de Solidaridad Pensional, Subcuenta Subsistencia, que atiende a población mayor de 65 años en situación de extrema pobreza y subsidia temporalmente las cotizaciones de la población que por falta de capacidad de pago no puede realizar la totalidad del aporte.”104 (negrilla fuera de texto).

Lo anterior demuestra claramente que la interrupción de los servicios prestados por estas instituciones puede generar consecuencias muy graves frente a la vida y a la salud de personas cuyo único apoyo son estas entidades, tal como sucede con los adultos mayores abandonados, los niños de hogares comunitarios, las personas en una situación de adicción a las drogas o al alcohol y las personas en una situación de extrema pobreza.

Sobre este aspecto, el Ministerio de la Protección social señaló categóricamente:

“En consecuencia, la prestación del servicio público esencial de seguridad social por parte de la (sic.) entidades de asistencia social, beneficencia y caridad debe ser eficiente e ininterrumpida, por cuanto de otra manera generaría un peligro inmediato para la vida, la seguridad y la salud de la población usuraria del mismo, teniendo en cuenta además que las entidades citadas, no obstante atender un número poblacional alto, son pocas”105 (negrillas y subrayado fuera de texto).

Por otro lado, la posibilidad de admitir la huelga en las actividades realizadas por las instituciones de asistencia social, beneficencia y caridad podría afectar el principio de continuidad, de acuerdo con el cual no es posible interrumpir la prestación de la seguridad social en salud106, pues como la actividad de estas entidades está íntimamente ligada con la prestación de este servicio.

Sobre el principio de continuidad en la prestación del servicio de salud esta Corporación ha señalado que en virtud del mismo el servicio no puede interrumpirse por ser inherente a la existencia y a la dignidad humana:

“Al ser la salud un servicio público no puede interrumpirse su prestación por su carácter inherente a la existencia misma del ser humano y del respeto a su dignidad. A menos que concurran circunstancias insuperables la continuidad en la prestación del servicio por parte del “responsable derivado” debe continuar sin interrupciones hasta tanto el “responsable principal” releve de la obligación al co-contratante para iniciar otra diferente relación bien con el Estado o con una entidad particular”107.

Este principio resulta aún más vigente en relación con las actividades realizadas por los institutos de asistencia social, beneficencia y caridad, pues las mismas están dirigidas a niños, adultos mayores, personas y hogares en situación de pobreza, niños en situación de peligro o abandono, discapacitados y población desplazada108, frente a quienes la interrupción del servicio puede afectar de manera más intensa su dignidad humana y puede poner en un peligro concreto su salud y su vida.

1. En tercer lugar, una ponderación necesaria para considerar una actividad como un servicio público esencial109, permite concluir que en la prestación de los servicios de las

instituciones de asistencia social, beneficencia y caridad debe primar el interés público, pues además de ser calificadas como instituciones de utilidad social, los destinatarios centrales de estas actividades corresponden a sujetos de especial protección, tal como señaló el Ministerio de la Protección Social.

La Corte Constitucional ha expresado que constituyen sujetos de especial protección: “aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva” 110.

En este sentido, se han considerado grupos de especial protección:”los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza”111.

Algunos ejemplos de las instituciones privadas de asistencia social demuestran claramente que se dirigen al cubrimiento de derechos esenciales de la población más vulnerable, tal como sucede con: los hogares comunitarios de bienestar, los hogares FAMI, los hogares infantiles, los programas de atención a adolescentes en vulnerabilidad (Clubes Prejuveniles y Juveniles), los programas de nutrición para la niñez escolarizada (Atención Nutricional al Escolar y Adolescente), los hogares sustitutos para la atención de los menores de edad en situación de peligro o abandono, así como también los hogares de personas de avanzada edad y de ciudadanos habitantes de la calle112.

En Bogotá, la Alcaldía Mayor ha creado un sistema de registro distrital de las Personas Jurídicas sin ánimo de lucro a partir de cuyo análisis se puede concluir que muchas de estas entidades prestan servicios públicos a población especialmente vulnerable, tal como lo demuestra la siguiente tabla:

Entidades Sin Ánimo de Lucro por población por condición113

POBLACION

1.

No aplica

2988

2.

Todas

2083

3.

Mujeres cabeza de familia

10

4.

Riesgo o abandono

5

5.

Desplazamiento

6.

Desempleo

4

7.

Discapacidad

4

8.

Violencia Intrafamiliar

3

9.

Abuso Sexual

2

10.

Consumo de sustancias psicoactivas

2

11.

Explotación

2

12.

Habitante de calle

1

13.

Secuestro

1

14.

Reincorporación

1

TOTAL

5111

Las entidades de asistencia social, beneficencia y caridad se han orientado a prestar servicios precisamente frente a personas que se encuentran en una situación de extrema pobreza, ancianos, niños y personas discapacitadas, frente a las cuales los servicios públicos prestados tienen la calidad de esenciales y su interrupción podría poner en peligro su propia subsistencia y su dignidad humana.

Adicionalmente, en esta ponderación debe tenerse en cuenta que las entidades de asistencia social, beneficencia y caridad no realizan ninguna de las actividades que la Organización Internacional del Trabajo considera como no constitutivas de servicios esenciales114, mientras que algunas de sus actividades se pueden incluir dentro del listado de las que se consideran como esenciales, tal como sucede con la salud y el suministro de alimentos a los alumnos en edad escolar115.

1. Por último, el concepto de servicio público ha sido objeto de un permanente desarrollo ligado a la constante evolución de la situación política, económica y social del mismo Estado116 y en este sentido debe tenerse en cuenta que desde u punto de vista histórico las actividades realizadas por las instituciones de asistencia social, beneficencia y caridad en Colombia han venido constituyendo un componente del sistema de seguridad social, el cual ha sido considerado como esencial.

Por las razones expuestas se declarará exequible la norma demandada al constituir un servicio público esencial las actividades de las entidades de asistencia social, beneficencia y caridad.

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar la EXEQUIBILIDAD del literal d) del artículo 1º del Decreto Extraordinario 753 de 1956 “por el cual se sustituye el artículo 430 del Código Sustantivo del trabajo”, en el entendido que solo se restringe el derecho de huelga en aquellos establecimientos de

asistencia social, de caridad y de beneficencia, que atiendan necesidades básicas de sujetos de especial protección constitucional.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente con permiso

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Intervención del Ministerio de la Protección Social, pág. 5.

2 Intervención del Ministerio de la Protección Social, pág. 6.

3 Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas, pág. 2.

4 Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas, pág. 9

5 Intervención de la Universidad del Sinú, pág. 3.

6 Intervención de la Universidad del Sinú, pág. 3.

7 Sentencia de la Corte Constitucional: C-691 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Intervención de la Universidad Javeriana, pág. 4.

9 Intervención de la Universidad del Norte, pág. 6.

10 Concepto de la Procuraduría General de la Nación, págs. 3 y 4.

11 Sentencia de la Corte Constitucional: C-473 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

12 Sentencia de la Corte Constitucional: C-473 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Sentencia de la Corte Constitucional: C-349 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia de la Corte Constitucional: Sentencia C-858 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 520.

14 Sentencia de la Corte Constitucional: C-201 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería; Sentencia de la Corte Constitucional: C-349 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia de la Corte Constitucional: C-466 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería.

15 Sentencias de la Corte Constitucional: C-075 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara; C-858 de 2008. M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.

16 Sentencia de la Corte Constitucional: C-466 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería y Sentencia de la Corte Constitucional: C-858 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

17 Este documento se aborda como un criterio para la interpretación pero no ha sido reconocido como parte del bloque de constitucionalidad por la Corte Constitucional.

18 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006.

19 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 520.

20 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 522

21 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 523.

22 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 526.

23 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafos 570 a 627.

24 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 523.

25 Sentencias de la Corte Constitucional: SU-1185 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1234 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-466 de 2008, M.P. Jaime Araujo Rentería; y C-349 de 2009, M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

26 M.P.: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

27 M.P.: Jaime Araujo Rentería.

28 Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

29 Cfr. Sentencias C-009/94, C-110/94, C-473/94, C-548/94, C-085/95, C-450/95, C-075/97, T-568/99, C-663/00, C-1369/00, T-471/01, entre otras.

30 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

31 Sentencia T-443 de 1992.

32 Sentencia C-201 del 2002.

33 Sentencia de la Corte Constitucional: C-858 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; Sentencia de la Corte Constitucional: C-075 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara; Sentencia de la Corte Constitucional: C-858 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; Sentencia de la Corte Constitucional: C-663 del 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia de la Corte Constitucional: C-696 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

34 Sentencia de la Corte Constitucional: C-432 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz; Sentencia de la Corte Constitucional: T-443 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; Sentencia de la Corte Constitucional: C-075 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara; Sentencia de la Corte Constitucional: C-858 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; Sentencia de la Corte Constitucional: T-568 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz; Sentencia de la Corte Constitucional: T-443 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; Sentencia de la Corte Constitucional: C-432 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

35 Sentencia de la Corte Constitucional: T-443 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-473 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

36 Sentencia de la Corte Constitucional: C-432 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz; Sentencia de la Corte Constitucional: C-858 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

37 Sentencia de la Corte Constitucional: C-473 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia de la Corte Constitucional: C-663 del 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell; En el mismo sentido, Sentencia de la Corte Constitucional: C-466 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería.

38 Sentencia de la Corte Constitucional: C-1369 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia de la Corte Constitucional: C-858 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

39 Ley 31 de 1992

40 Ley 100 de 1993.

41 Ley 142 de 1994.

42 Ley 270 de 1996.

43 Decreto 407 de 1994.

44 De conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan.

46 Ley 633 de 2000

47 Art. 1, numeral 2 de la ley 146 del 12 de junio de 1990.

48 Real Decreto-ley 2 de 1986.

49 Ley 17 de 2006.

50 Real Decreto 1673 de 2010.

51 Ley 4 de 2006, de 31 de marzo, ferroviaria de Cataluña.

52 Ley 54 de 1997.

53 Ley 34 de 1998, de 7 de octubre.

54 Real Decreto 919 de 2006, de 28 de julio.

55 Ley 32 de 2003.

56 MARZAL, Antonio: La huelga hoy en el derecho comparado, Bosch editor, Valencia, 2005, pág. 54.

57 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 576.

58 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 581.

59 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 582.

60 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 585.

61 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 587.

62 Sentencia de la Corte Constitucional: C-075 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

63 Sentencia de la Corte Constitucional: C-075 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

64 Exposición de motivos de la ponencia presentada para el estudio de la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 45, pág. 3. Tomado

de “Constitución Política de Colombia, Origen, Evolución y Vigencia”, Carlos Lleras de la Fuente y Marcel Tangarife Torres. Ed. Diké, 1996, tomo I, pág. 252.

65 Sentencia de la Corte Constitucional: C-075 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara; Sentencia de la Corte Constitucional: C-858 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

66 Sentencia de la Corte Constitucional: C-450 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia de la Corte Constitucional: C-075 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

67 Sentencia de la Corte Constitucional: C-450 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia de la Corte Constitucional: C-075 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

68 Sentencia de la Corte Constitucional: C-450 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia de la Corte Constitucional: C-075 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

69 Sentencia de la Corte Constitucional: C-075 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

70 Sentencia de la Corte Constitucional T-423 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara.

71 Sentencia de la Corte Constitucional: T-568 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

72 Sentencia de la Corte Constitucional: T-568 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

73 Sentencia T-1059 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería

74 Sentencia de la Corte Constitucional C-450 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

75 Sentencia de la Corte Constitucional C-450 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

76 Sentencia de la Corte Constitucional C-450 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

77 Sentencias de la Corte Constitucional: C-075 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara.

78 Sentencia de la Corte Constitucional: C-691 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

79 Sentencia de la Corte Constitucional, C-450 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

80 Sentencia C-691 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

81 C-1164 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-655 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-349 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

82 Sentencia de la Corte Constitucional C-349 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

83 Sentencia de la Corte Constitucional: C-473 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

84 Sentencia de la Corte Constitucional: C-466 de 08 M.P. Jaime Araujo Rentería.

85 Sentencia de la Corte Constitucional: C-085 de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía.

86 Sentencia de la Corte Constitucional C-324 de 2009, M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.

87 M.P. Diez – Picazo.

88 GARRIDO FALLA, Fernando / PALOMAR OLMEDA, Alberto / LOSADA GONZÀLEZ, Herminio: Tratado de Derecho administrativo, V. II, Tecnos, Madrid, 2005, pág. 381; JÈZE, Gastón: Principios generales del derecho administrativo, la Noción se servicio público, De Palma, Buenos Aires, 1949, pág. 41.

89 GARRIDO FALLA, Fernando / PALOMAR OLMEDA, Alberto / LOSADA GONZÀLEZ, Herminio: Tratado de Derecho administrativo, V. II, Tecnos, Madrid, 2005, pág. 381; SANTAMARÍA PASTOR, Juan: Principios de Derecho Administrativo general, T. II, Iustel, Madrid, 2004, pág. 294; PARADA VÁZQUEZ, Ramón: Derecho Administrativo, PG I, Marcial Pons, Madrid, 2004, pág. 379.

90 GARRIDO FALLA, Fernando / PALOMAR OLMEDA, Alberto / LOSADA GONZÀLEZ, Herminio: Tratado de Derecho administrativo, V. II, Tecnos, Madrid, 2005, pág. 381.

91 Ponencia para primer debate al proyecto de Ley No. 155 de 1992, senado, “por la cual se crea el sistema de ahorro pensional y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social”, pág. 6.

92 Entidades sin ánimo de lucro (decreto 2150 de 1995, decreto 302 de 1989 decreto reglamentario 1529 de 1990), instituciones de utilidad común que prestan servicios de bienestar familiar (decreto 362 de 1987, decreto 2150 de 1995, decreto 427 de 1996 y decreto 2574 de 1998), instituciones de utilidad común (decreto 362 de 1987, decreto 2150

de 1995, decreto 427 de 1996, decreto 2574 de 1998), asociaciones de instituciones educativas (decretos 432 de 1988, decreto 1318 de 1989, decreto 1093 de 1989, decreto 1529 de 1990, decreto 1068 de 1994), entidades privadas del sector salud (decreto reglamentario 0739 de 1991 y decreto reglamentario 1088 de 1991), establecimientos de beneficencia y de instrucción pública de carácter oficial y corporaciones y fundaciones creadas por leyes, ordenanzas y decretos (decreto 3130 de 1968), instituciones de educación formal y no formal de carácter comunitario, solidario o sin ánimo de lucro (decreto 393 de 1957, decreto reglamentario 0907 de 1996, decreto reglamentario 1860 de 1994, decreto reglamentario 0114 de 1996), iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros (ley 133 de 1994, decreto 782 de 1995, decreto 1455 de 1997, decreto 354 de 1998 y decreto 319 de 1998), asociaciones de hogares comunitarios (decreto 2707 de 2008).

93 Sentencias de la Corte Constitucional: C-450 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-075 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

94 GARRIDO FALLA, Fernando / PALOMAR OLMEDA, Alberto / LOSADA GONZÀLEZ, Herminio: Tratado de Derecho administrativo, V. II, Tecnos, Madrid, 2005, pág. 381; JÈZE, Gastón: Principios generales del derecho administrativo, la Noción se servicio público, De Palma, Buenos Aires, 1949, pág. 41.

95 Ley 100 de 1993.

96 Artículo 1 del Código Iberoamericano de Seguridad Social.

97 Intervención del Ministerio de la Protección Social, págs. 2 y 3.

98 Sentencia de la Corte Constitucional C-655 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

100 Sentencia de la Corte Constitucional C-655 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil: “Su objetivo es propiciar la prosperidad de los asociados con apoyo en los programas que desarrollen los distintos gobiernos, los cuales deben estar dirigidos a permitir que el individuo y su familia pueda afrontar adecuadamente las contingencias derivadas de las enfermedades, la invalidez, el desempleo, el sub – empleo y las consecuencias de la muerte; a brindarle una adecuada protección a ciertos estados propios de la naturaleza humana como

la maternidad y la vejez; y a ofrecerle unas condiciones mínimas de existencia y recreación social que le permitan desarrollarse física y sicológicamente en forma libre y adecuada, facilitando de este modo su total integración a la sociedad”

101 Asistencia social en Colombia. Diagnóstico y propuestas, Departamento Nacional de Planeación con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la UNDP Colombia, la CEPAL y el CAF, 2007, pág. 65

102 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 581

103 Asistencia social en Colombia. Diagnóstico y propuestas, Departamento Nacional de Planeación con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la UNDP Colombia, la CEPAL y el CAF, 2007, pág. 65.

104 Intervención del Ministerio de la Protección Social, pág. 5.

105 Intervención del Ministerio de la Protección Social, pág. 6.

106 Sobre el principio de continuidad ver las sentencias de la Corte Constitucional: T-406 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-520 de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara; T-158 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara; T-383 de 1995, M.P. Alejandro Martinez Caballero; C – 800 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-754 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentaría; T-935 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-205 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-197 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez; T-187 de 2009, Juan Carlos Henao Pérez; T-275 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-554 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-163 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-087 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

107 Sentencia No. T-406 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

108 Intervención del Ministerio de la Protección Social, pág. 6.

109 Sentencia de la Corte Constitucional: C-450 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia de la Corte Constitucional: C-075 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

110 Sentencia T-167 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

111 Sentencia de la Corte Constitucional T-167 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Al respecto ver, entre otras sentencia de tutela, las sentencias: T-719-03, T-789-03, T-456-04, T-700-06, T-1088-07, T-953-08, T- 707-09, T-708-09.

112 Asistencia social en Colombia. Diagnóstico y propuestas, Departamento Nacional de Planeación con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la UNDP Colombia, la CEPAL y el CAF, 2007, págs. 42 a 56.

113 Datos de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

114 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 587

115 La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 585.

116 Sentencia de la Corte Constitucional: C-075 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.