

C-450-95

Sentencia No. C-450/95

DERECHO DE HUELGA-Concepto

El derecho de huelga constituye un medio de acción directa, coactivo y legítimo sobre los empleadores particulares o del Estado para obligarlos a ceder frente a los reclamos de los trabajadores, con el fin de asegurar la creación de un orden económico y social más justo en el ámbito de la empresa.

DERECHO DE HUELGA-Límites

La huelga no constituye un derecho absoluto, pues está sujeto a limitaciones que emergen de la misma Constitución. El carácter no absoluto del derecho de huelga se explica por la repercusión que su ejercicio puede causar, hasta el punto de que llegue a afectar los derechos y libertades fundamentales de las personas que no son actoras del conflicto. De esta manera, no es posible concebir la huelga como una simple afirmación de la libertad sindical ni como una relación privada entre trabajadores y empleadores, porque normalmente sus objetivos, la magnitud del conflicto, y las condiciones y características de su ejecución, rebasan los aludidos ámbitos, de manera tal que se pueden ver vulnerados o amenazados los derechos e intereses de la comunidad y del propio Estado, como ocurre cuando se afecta el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES-Alcance/DERECHO DE HUELGA-Límites

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. El derecho de los trabajadores a hacer la huelga con el fin de mejorar sus condiciones de trabajo y sociales, si bien representa un derecho constitucional protegido, en el sentido de que contribuye a la realización efectiva de principios y valores consagrados en la Carta, no es oponible a los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios públicos, por el mayor rango que estos tienen en el ordenamiento constitucional. Además, es mayor el perjuicio que se causa

en sus derechos fundamentales a los usuarios, cuando aquéllos son afectados, que los beneficios que los trabajadores derivan de la huelga para mejorar sus condiciones de trabajo.

SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES-Definición legal

A juicio de la Corte no resultan irrazonables ni desproporcionadas las normas jurídicas mencionadas, en punto a considerar que, bajo el presente examen, en principio, dichas actividades constituyen servicios públicos esenciales. Sin embargo ello no obsta, para que el Legislador en ejercicio de las facultades que le confiere el art. 56 de la Constitución y con base en la experiencia y la realidad nacionales pueda hacer una redefinición total o parcial de dichas actividades como servicios públicos esenciales.

TRIBUNAL DE ARBITRAMENTO OBLIGATORIO EN CONFLICTOS COLECTIVOS/SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA

Es inconstitucional la letra a) del art. 452 del C.S.T., en cuanto de modo general somete a arbitramento obligatorio los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos, sin sujeción a las prescripciones generales sobre la materia, previstas en los arts. 444, incisos 1 y 2, 445 numerales 2, y 448 numerales 3 y 4 del C.S.T. y 3 numeral 4 de la ley 48 de 1968, cuando en virtud del art. 56 de la Constitución, la huelga sólo no está garantizada en los servicios públicos esenciales, definidos por el legislador. De este modo, haciendo obligatorio el arbitramento de manera general en los servicios públicos, se comprende tanto a los que no son esenciales, en los cuales está permitida la huelga, como a los que son esenciales en los cuales no está garantizada. Como la norma es constitucional, en cuanto se entienda referida a los servicios públicos esenciales, se declarará exequible, siempre que se interprete en el sentido de que ella alude única y exclusivamente a los servicios públicos esenciales y no a los demás servicios públicos.

REFERENCIA:

EXPEDIENTE D-849

PETICIONARIO:

JAIME ANTONIO DIAZ MARTINEZ

NORMA ACUSADA:

CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO ARTICULO 430 SUBROGADO POR EL DECRETO 753 DE 1956, LITERALES b) Y h), Y 452, SUBROGADO POR EL DECRETO LEY 2351 DE 1965 ARTICULO 34, NUMERAL 1°.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los cuatro (4) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a proferir el fallo correspondiente en relación con la demanda presentada por el ciudadano Jaime Antonio Díaz Martínez.

II. LA NORMA ACUSADA.

Se transcriben a continuación los textos de las normas de los artículos 430, subrogado por el art. 1o. del decreto 753 de 1956, y 452, subrogado por el art. 34 del decreto Ley 2351 de 1965, resaltando en negrilla y con subrayado los apartes de dichas normas que se acusan:

ARTICULO 430.- PROHIBICION DE HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS.- Subrogado por el Decreto 753 de 1956, artículo 1°.- 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 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 de 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;

1.- Serán sometidos a arbitramento obligatorio:

a) Los conflictos colectivos del trabajo que se presenten en los servicios públicos y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo o por conciliación.

III. LA DEMANDA.

Según el demandante los apartes de las normas que se acusan son violatorias de los artículos 1, 2, 4, 25, 39, 53, 55 y 56 de la Constitución Política. El concepto de la violación lo expone en la siguiente forma:

- La normatividad acusada tenía un relativo sustento constitucional en la anterior Constitución que garantizaba el derecho a la huelga, salvo en los servicios públicos. En cambio, en la nueva Constitución desaparece el aludido sustento ya que la huelga sólo se ha excluido de los servicios públicos esenciales.

- Luego de citar una parte de la sentencia C-473 de 1994 de la Corte, en relación con el derecho de huelga y el principio "in dubio pro libertate" que se desprende naturalmente de los artículos 2o. y 5o. de la Constitución, dice el demandante que en Colombia se ha

extremado la restricción al derecho de huelga por razones eminentemente políticas, al considerar arbitrariamente cualquier actividad como de servicio público, de modo que la huelga se “ha convertido en algo excepcional y sólo vigente en sectores sin incidencia económica”.

- Alude la demanda al conflicto entre el derecho de los usuarios a la prestación del servicio y el derecho de los trabajadores a ejercer el derecho colectivo (organización, contratación y huelga) y después de citar otros apartes de dicha sentencia, expresa:

“Los derechos de los usuarios, no siempre se deben imponer sobre los derechos de los trabajadores a ejercer la huelga. Los derechos de los usuarios, sólo en aquellos casos que se refieran a la vida, salubridad y seguridad se imponen al derecho de huelga. Los usuarios tienen el derecho a que la sociedad y el Estado presten un servicio, pero a su vez éste puede ser corriente (no público), público y público esencial. Cuando estamos ante el corriente o el público, se podría pensar en que el servicio se debe prestar, si no existe una razón jurídica que pueda impedirlo. Esa razón jurídica es un derecho superior, que es el derecho de huelga. Cuando se coloca en la balanza el derecho a la vida, a la seguridad, a la salubridad (derechos esenciales), frente al derecho de los trabajadores a la huelga, obviamente se impone el derecho del usuario a su servicio esencial”.

La noción de servicio público esencial es algo objetivo y material que debe ser definido por el legislador, pero es obvio que si una actividad no es materialmente un servicio público esencial no podrá el legislador prohibir o restringir la huelga porque estaría violando el art. 56 de la Carta.

- En relación con la letra b) del art. 430 del C.S.T., dice el demandante que la suspensión del servicio del transporte por tierra, agua o aire, no pone en peligro la vida, la salubridad o la seguridad de las personas, aunque si reconoce que “afecta a sectores de la economía nacional” como igualmente los afecta toda huelga.

- En cuanto hace relación con el literal h) de la norma en referencia, igualmente afirma el demandante que las actividades indicadas tampoco ponen en peligro la vida ni la salubridad ni la seguridad de las personas. Se podría destacar que las actividades de explotación refinación, transporte, distribución de petróleo y sus derivados, son de importancia económica para el país, pero de ahí a pasar a negar el derecho de huelga, con ese

argumento es abiertamente inconstitucional, en razón de que todas las actividades, en mayor o menor escala son importantes para el país. El problema que se debe resolver, en materia de huelga es el conflicto entre la categoría de derechos de los usuarios, que entran en tensión con el derecho de huelga.

- Complementa el actor su acusación con respecto a los apartes normativos acusados del art. 430, de la siguiente manera:

“En los artículos 39 y 55, como un desarrollo del art. 25, se ha establecido el derecho a la organización sindical y a la contratación colectiva, respectivamente. Pues la Doctrina Internacional, ha considerado que establecer el derecho a la organización sindical y el derecho a la contratación colectiva, sin permitir el derecho a la huelga, como regla, equivale en la práctica a negar la organización y la contratación colectiva, ya que dichos tres elementos, forman parte de un mismo derecho organización, contratación y huelga”.

En cuanto al derecho de huelga de los trabajadores oficiales, afirma el demandante que la Constitución Política, restringió el derecho a la huelga sin tomar en cuenta si el vínculo contractual es con el Estado o con los particulares. El criterio único fue el de estar o no vinculado con actividades catalogadas como servicio público esencial.

- Finalmente dice el actor que el derecho de huelga sufre una restricción en cuanto somete a tribunales de arbitramento obligatorio los conflictos colectivo de trabajo que se presenten en los servicios públicos, pues “a los mencionados tribunales, sólo serían sometidas las diferencias que subsistieran una vez terminada la etapa de “conversaciones”, pero solo en aquellas actividades definidas como servicios públicos esenciales. No podríamos pensar que en materia de Tribunales de Arbitramento Obligatorio, todo sigue igual, ya que ello significaría que no hubo cambios a nivel constitucional, en cuanto hace referencia al derecho de huelga en los servicios no esenciales”.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

El ciudadano Pedro Nel Londoño Cotes, interviniente en favor del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, solicitó a la Corte declarar exequibles las normas demandadas y, en subsidio la declaración de su exequibilidad, pero condicionada a la expedición de la ley de servicios públicos esenciales por el Congreso, en los términos del artículo 56 de la

Constitución.

Los argumentos del interviniente se resumen así:

El derecho de huelga no es de aplicación inmediata, si se tiene en cuenta que el art. 56 que lo garantiza condiciona su ejercicio a lo que determine la regulación legislativa.

Podría aducirse entonces que respecto de la norma acusada en cuanto prohíben la huelga en las actividades calificadas como servicios públicos, se estaría frente a la denominada por la doctrina “inconstitucionalidad sobreviniente” o derogatoria automática, porque la norma constitucional garantiza la huelga salvo en los servicios públicos esenciales.

Igualmente el interviniente dice que el Estado no podría garantizar el deber de prestación de los servicios públicos esenciales y no esenciales, en los términos del art. 365 de la Constitución, si no cuenta con las herramientas legales necesarias para asegurar dicha prestación, como es la prohibición de la huelga en los servicios públicos esenciales. De ahí concluye, que deben mantenerse las normas acusadas mientras el legislador no haga la definición de las actividades que se consideran servicios públicos esenciales.

Sobre la acusación que el demandante hace a los dos literales del art. 430, afirma:

“...es necesario precisar que el criterio internacional sobre el tema de los servicios públicos esenciales, expuestos por la Organización Internacional del Trabajo O.I.T. a que se refiere el demandante, es a título doctrinal, conceptual, y vale decir, son conceptos de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical de esa Organización, pero de manera alguna norma positiva o Convenio Internacional vigente”.

La simple aseveración del demandante de que la suspensión del servicio de transporte por tierra y aire o de las actividades relativas a la explotación, refinación y distribución del petróleo y sus derivados no pone en peligro derechos fundamentales como la vida y la salud, es meramente subjetiva, no consulta la realidad nacional que es diferente a la de otros países mucho más avanzados. Es por esta circunstancia que no existe “una reglamentación a nivel internacional, pues necesariamente -y así lo ha expresado la O.I.T.-, existen condiciones y citaciones especiales de cada país, que debe recoger la legislación nacional ...”.

Finalmente agrega:

“De las anteriores consideraciones de orden constitucional, así como de la Jurisprudencia que se ha transcrito, claramente se infiere que existen en el presente asunto principios y derechos constitucionales que no requieren per-se de una reglamentación o desarrollo legal tales como: el interés general, la garantía de prestación de servicios públicos, los deberes sociales del Estado y eventualmente, atentar contra derechos fundamentales como el derecho a la vida, que se verían conculcados frente a una norma que la propia Carta exige desarrollo legal, frente a lo cual deben primar los primeros”.

“Así las cosas, resulta procedente diferir una decisión definitiva sobre el asunto, hasta tanto el legislador haya definido la noción de servicio público esencial, lo cual permitiría un pronunciamiento total sobre el mismo....”.

V. INTERVENCION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación en su concepto de rigor, solicitó a la Corte declarar exequibles las normas demandadas. Sus argumentos se sintetizan de la siguiente manera:

Si bien la calificación de servicio público otorgada a las actividades señaladas en los literales impugnados pertenece a un texto legal anterior a la expedición del actual ordenamiento constitucional, no es menos cierto que las actividades correspondientes no han sido desvirtuadas como servicio público esencial por el Congreso, y mientras eso no suceda resulta conveniente y razonable reputarlas como servicios públicos esenciales.

Debe ser el Congreso de la República como legislador ordinario y no el ejecutivo o la Corte Constitucional quienes definan cuales son los servicios públicos esenciales, de manera que se haga una regulación a tono con la nueva Ley Fundamental, porque la calificación de servicio público dada a una determinada actividad, comporta complejos juicios de conocimiento -mas que de valor- que deben resultar de una discusión abierta y pública en el seno del Congreso antes que del arbitrio político o de los temores y prejuicios del Ejecutivo, como ocurrió en el pasado, “o de la sabiduría mas ético -normativa que empírico- positiva del juez constitucional”.

De todas formas, es menester que la Corte Constitucional nuevamente exhorte al legislador para que adopte la legislación correspondiente, de manera que no se vuelva, por la supervivencia inercial de disposiciones que empiezan a ser inadecuadas, nugatorio el

derecho de huelga y de negociación colectiva, que debe amparar a buena parte de los servidores públicos en el marco de la nueva Constitución.

El artículo 452 literal a) del C.S.T. contempla la institución del arbitramento obligatorio para los conflictos del trabajo que se presenten en los servicios públicos, y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo o conciliación. Este precepto legal no puede seguir produciendo los mismos efectos absolutos que se le reconocieron en el pasado si se admite que con ocasión de la expedición de la Carta de 1991 se amplió el derecho a la huelga a los trabajadores oficiales que laboran en entidades cuyo objeto no sea la prestación de un servicio público esencial.

“En efecto, el establecimiento de los tribunales de arbitramento obligatorio en los conflictos colectivos del trabajo suscitados en los servicios públicos tuvo justificación la imposibilidad jurídica para los servidores públicos que laboraban en empresas de servicios públicos de ejercer el derecho de huelga. Por lo tanto, basta con saber si la actividad desarrollada por una empresa significaba la prestación de un servicio público, independientemente de si el mismo era atendido por una entidad estatal o del sector privado, para someter forzosamente el conflicto colectivo, una vez agotada la etapa de arreglo directo, al tribunal de arbitramento”

Los trabajadores oficiales actualmente tienen la posibilidad de ejercer el derecho de huelga, con la única excepción de los que tengan a su cargo la prestación de los servicios esenciales definidos por el legislador (sentencia C-110/94). Por lo tanto es indudable, que el art. 452 del C.S.T. “ha sufrido una sustancial modificación porque en adelante ha de entenderse que solamente los conflictos colectivos del trabajo surgidos en las empresas de servicios públicos esenciales quedan sometidos al arbitramento obligatorio, una vez se agote la instancia del arreglo directo sin obtener solución, por cuanto los servidores públicos que allí laboren no pueden ejercer el derecho a la huelga. Esta interpretación le permite al precepto en cuestión avenirse a los dictados superiores sobre la materia”.

En razón de lo dicho, los trabajadores oficiales que no estén vinculados a una empresa dedicada a la prestación de un servicio público esencial, pueden escoger entre la realización de la huelga o la convocatoria a un tribunal de arbitramento voluntario “el cual se torna obligatorio al tenor de lo dispuesto en el literal b) del art. 452 bajo examen”.

Hay que precisar, que los empleados públicos no podían ni pueden actualmente pensar en arbitramento obligatorio, porque constitucionalmente carecen de ese derecho a la negociación colectiva y a la huelga; solamente pueden elevar peticiones respetuosas a las autoridades en materia laboral.

En síntesis, el literal a) del art. 452 del C.S.T. permite dos interpretaciones: una contraria a la Constitución, según la cual el tribunal de arbitramento obligatorio sigue vigente para los conflictos que se presenten en todos los servicios públicos. La otra, acorde con aquella, que se enunciaría diciendo que el arbitramento obligatorio sólo procede en los servicios públicos esenciales.

Se observa finalmente, que los empleados públicos que laboren en empresas que presten servicios públicos no esenciales, no adquieren la misma facultad de los trabajadores oficiales para optar por el arbitramento o la huelga, porque ellos tienen restringidos los derechos a la huelga y a la negociación colectiva.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

Esta Corte es competente, según el art. 241-4 de la Constitución para conocer de la demanda contra los apartes normativos acusados del art. 430, del C.S.T., porque las normas del decreto 753 de 1956 que lo reformaron, fueron adoptadas como legislación permanente por la ley 141 de 1961. Igualmente la Corte es competente conforme al artículo 241-5 de la Carta para conocer de la demanda en relación con el art. 452 del C.S.T. por tratarse de normas pertenecientes a un decreto-ley.

2. Delimitación de la problemática que se debate en el proceso.

El actor en su demanda plantea la inconstitucionalidad de los literales b) y h) del art. 430 del C.S.T., porque prohíbe la huelga en las actividades de servicio público concernientes a “las empresas de transporte por tierra agua y aire y telecomunicaciones” y a la “explotación, refinación, transporte y explotación de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del Gobierno”, que materialmente no son servicios esenciales. De este modo, resulta quebrantado el art. 56 de la Constitución

que únicamente no garantiza la huelga en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador, pero sí en los demás servicios.

Igualmente, el demandante juzga inconstitucionales el encabezamiento del numeral 1 y la letra a) del mismo correspondientes al art. 452 del C.S.T., porque somete a arbitramento obligatorio todos los conflictos colectivos del trabajo que se presenten en los servicios públicos y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo, cuando sólo es procedente dicho arbitramento en aquellas actividades definidas por el legislador como servicios públicos esenciales.

Con el fin de determinar la constitucionalidad de los segmentos normativos acusados, la Corte concentrará su estudio en la temática que a continuación se desarrolla.

3. El derecho de huelga en la Constitución.

La huelga es un derecho garantizado y excepcionalmente limitado por la Constitución y la ley, que faculta a la mayoría de los trabajadores de una empresa, sindicalizados o no, para suspender colectivamente y en forma temporal y pacífica sus labores, previa la observancia de ciertos requisitos de procedimiento, con el fin de lograr el equilibrio de sus derechos e intereses colectivos de naturaleza económica y social frente al patrono.

En la sentencia C-009 de 19941 se dijo que el derecho colectivo dentro de la perspectiva constitucional comprende: la libertad de asociación sindical (art. 39 C.P.); la institución de la asociación profesional; el derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga. Con respecto a este último se expresó que “constituye un medio para que los trabajadores y las asociaciones sindicales defiendan sus intereses económicos y sociales, en lo relativo a la obtención de mejoras en las condiciones de trabajo y reivindicaciones en el ámbito de la respectiva profesión u oficio, como también en la implementación de políticas gubernamentales en el campo social y económico”.

En épocas pasadas la huelga era la resultante de la suspensión del trabajo cumplida mediante una unión meramente material de los trabajadores. Su fundamento jurídico, explica el tratadista Mario de la Cueva² “era el derecho natural del hombre a no trabajar sin su pleno consentimiento, pero justamente por este fundamento, la huelga era un derecho individual, pues pertenecía a cada trabajador; el estado de huelga resultaba del ejercicio simultáneo de

muchos derechos individuales”. En estas circunstancias, la realización de la huelga constituía una situación de hecho, cuyos efectos jurídicos consistían en que la suspensión de labores por el trabajador era un acto contrario al derecho, esto es, ilícito y generador de responsabilidad, porque implicaba el incumplimiento de su obligación de prestar el servicio.

El mismo tratadista³ explica el tránsito de la huelga como hecho a la huelga como acto jurídico, cuando dice que “en el pasado, la suspensión de labores no producía, como efectos jurídicos, los buscados por los obreros; éstos, en efecto, pretendían imponer su voluntad a los no huelguistas y al empresario y mantener vigente las relaciones individuales de trabajo en tanto se decidía el conflicto que motivó la huelga, pero los efectos atribuidos por el derecho eran, precisamente, los contrarios, pues la voluntad predominante era la de los no huelguistas y del empresario; es cierto que en ocasiones, por ser mayoría los huelguistas y por razones técnicas que impedían la continuación de las labores o por la solidaridad obrera que no permitía la sustitución de los huelguistas, los trabajos, de la empresa podían quedar totalmente suspendidos, pero esto ocurría por cuestiones de hecho y no como efecto jurídico...”.

En cambio, en el presente la huelga como acto jurídico produce los efectos jurídicos queridos por los trabajadores en cuanto al reconocimiento de sus derechos e intereses comunes, con arreglo al derecho colectivo del trabajo. Así entonces, la huelga considerada como un acto jurídico exige su encuadramiento dentro del ordenamiento jurídico, que determina a nivel constitucional y legal el conjunto de las reglamentaciones requeridas para el ejercicio del derecho.

El derecho de huelga constituye un medio de acción directa, coactivo y legítimo sobre los empleadores particulares o del Estado para obligarlos a ceder frente a los reclamos de los trabajadores, con el fin de asegurar la creación de un orden económico y social más justo en el ámbito de la empresa.

El art. 56 de la Constitución alude al derecho de huelga, en los siguientes términos:

“Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

La Ley reglamentará este derecho”.

Sobre el reconocimiento constitucional del derecho a la huelga y sus limitaciones esta Corte en la sentencia C-473 del 27 de octubre de 1994, expresó lo siguiente:

“La lectura de la norma muestra que ella consagra un principio general y una limitación a tal principio. En efecto, de un lado, el artículo reconoce y garantiza la huelga mientras que, de otro lado, señala que este derecho no está constitucionalmente garantizado en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. Este análisis estructural de la norma tiene una gran importancia hermenéutica, ya que la excepción a la garantía constitucional de un derecho debe ser siempre interpretada de manera restrictiva, a fin de que ella sea lo menos gravosa posible. De lo contrario, se corre el riesgo no sólo de convertir la excepción en regla sino, además, se puede eliminar toda eficacia normativa a la consagración constitucional del derecho, contrariando con ello el principio hermenéutico de la “in dubio pro libertate”, el cual se desprende naturalmente de los artículos 2º y 5º de la Constitución”.

“Conforme a lo anterior, la Constitución reconoce, como principio general, la huelga como un derecho que está radicado en cabeza de los trabajadores y de las asociaciones de trabajadores. Esta consagración es fruto de una evolución jurídica que comenzó por el abandono de la teoría de la huelga-delito, según la cual estos ceses de concertados de actividades de parte de los trabajadores eran punibles por cuanto atentaban contra las libertades económicas. Posteriormente, el constitucionalismo colombiano, desde la reforma de 1936, superó la concepción de que las huelgas eran simplemente toleradas por el Estado en circunstancias que éste podía definir discrecionalmente, para incorporar la noción de la huelga-derecho, según la cual ésta es una facultad legítima que no puede ser limitada sino de acuerdo a los criterios establecidos por la propia Constitución, y sin que se pueda vulnerar su contenido esencial. Finalmente, la Constitución de 1991, por las razones señaladas en el numeral anterior, confirió un lugar esencial y relevante al derecho de huelga en el nuevo orden constitucional.”

“La Carta no establece ninguna limitación sobre los tipos de huelga, por lo cual el contenido de este derecho debe ser interpretado en sentido amplio. Así, los trabajadores pueden entonces efectuar huelgas para reivindicar mejoras en las condiciones económicas de una empresa específica, o para lograr avances de las condiciones laborales de un determinado sector, y en general para la defensa de los intereses de los trabajadores.”

No obstante, la huelga no constituye un derecho absoluto, pues está sujeto a limitaciones que emergen de la misma Constitución, como tuvo ocasión de advertirlo la Corte en la sentencia T-443 de 19925, en la cual se dijo:

“Pero, desde luego, también con arreglo a los principios constitucionales, el derecho de huelga ha de ejercerse dentro del presupuesto del marco jurídico invocado por el Preámbulo, atendiendo a la prevalencia del interés general, como lo estatuye el artículo 1º de la Carta Política y en el entendimiento de que todo derecho tiene deberes correlativos, como con meridiana claridad se desprende de las disposiciones contenidas en los artículos 2º y 95 de la Constitución”.

“No se trata, entonces, de un derecho ajeno al sistema jurídico sino, por el contrario, de un instituto definido por preceptos constitucionales y legales dentro de contornos que de tiempo atrás ha subrayado la jurisprudencia, en orden a garantizar, de una parte, la eficaz garantía de su legítimo ejercicio por los trabajadores y de la otra, la defensa del interés colectivo, que no puede verse perjudicado por aquél; ambos son derechos constitucionales de clara estirpe democrática que no tienen por qué provocar, con base en desmesuradas concepciones, la ruptura de la normal y armónica convivencia social”.

“Es en concordancia con este criterio, de ningún modo extraño a las consideraciones del Constituyente tanto en 1936 como en 1991, que la Carta Política en vigor determinó la garantía del derecho de huelga como principio general y señaló, por razones de interés colectivo, la salvedad de los servicios públicos esenciales definidos por el legislador, agregando que la ley reglamentará este derecho”.

El carácter no absoluto del derecho de huelga se explica por la repercusión que su ejercicio puede causar, hasta el punto de que llegue a afectar los derechos y libertades fundamentales de las personas que no son actoras del conflicto. De esta manera, no es posible concebir la huelga como una simple afirmación de la libertad sindical ni como una relación privada entre trabajadores y empleadores, porque normalmente sus objetivos, la magnitud del conflicto, y las condiciones y características de su ejecución, rebasan los aludidos ámbitos, de manera tal que se pueden ver vulnerados o amenazados los derechos e intereses de la comunidad y del propio Estado, como ocurre cuando se afecta el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Las circunstancias anotadas explican las razones por las cuales el art. 56 superior defiere al legislador la reglamentación del ejercicio del derecho de huelga y la definición de los servicios públicos esenciales en los cuales la huelga no se garantiza.

La determinación de dichos servicios comporta la necesidad de sopesar el derecho de los trabajadores a interrumpir el trabajo y los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales en que se mantenga la continuidad de la prestación de los mismos. Ello lo observó la Corte en la aludida sentencia C-473/94, en los siguientes apartes:

“El artículo 56 superior resulta de una tensión valorativa, propia a todo Estado social de derecho, entre, de un lado, el reconocimiento del derecho de los trabajadores a efectuar suspensiones del trabajo para defender sus intereses y lograr un mayor equilibrio en las relaciones laborales y, de otro lado, la necesidad que tiene el Estado de garantizar la continuidad en la prestación de ciertos servicios públicos esenciales, por los graves efectos que su interrupción total podría tener en los derechos de los ciudadanos. Hay pues un conflicto eventual entre, de un lado, los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales, que sin ser parte en el conflicto laboral como tal, se pueden ver afectados y perjudicados por ceses generales de actividades; y, de otro lado, los derechos de los trabajadores que laboran en tales servicios, quienes se pueden ver eventualmente despojados de instrumentos legítimos para la defensa de sus intereses, como la huelga. Tal conflicto lo resuelve la Constitución no garantizando la huelga en los servicios públicos esenciales, lo cual muestra que fue voluntad expresa del Constituyente proteger los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales, que aparecen así como una limitación constitucional al derecho a la huelga de los trabajadores”.

“El derecho comparado muestra que este tipo de restricciones a la huelga se encuentra en la mayoría de los países. Así sucede, por ejemplo, en Italia, en donde la Ley 146 del 12 de junio de 1990 autoriza la huelga en los servicios esenciales pero con limitaciones a fin de proteger los derechos constitucionales de los usuarios de tales servicios: así, como en Italia ha predominado el principio de la autodisciplina sindical, la Ley establece que los códigos de autorreglamentación sindical deben prever en estas actividades preavisos no inferiores a diez días y garantizar un nivel de prestaciones mínimas compatible con la protección de los derechos constitucionales fundamentales de los usuarios⁶. La regulación constitucional, legal y jurisprudencial española tiene orientaciones similares: se autoriza también la huelga en los

servicios esenciales a la comunidad pero se estable un sistema de garantías para el mantenimiento de un mínimo de servicios que evite la vulneración de los derechos fundamentales de los usuarios⁷. Según el Tribunal Constitucional español debe buscarse “un razonable equilibrio entre los sacrificios impuestos a los huelguistas y los sacrificios soportados por los usuarios del servicio”⁸. En Francia, el Consejo Constitucional ha señalado que corresponde al legislador, bajo el control del juez constitucional, conciliar el derecho de huelga con la continuidad del servicio público, puesto que ambos son principios constitucionales de igual valor⁹”.

“Todo este demuestra que las limitaciones constitucionales al derecho de huelga deben ser interpretadas de manera que se busque armonizar los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales con el derecho de huelga de los trabajadores. En efecto, estamos en presencia de una colisión entre principios y derechos fundamentales protegidos por la Constitución. En tales casos, en virtud del principio de efectividad de los derechos fundamentales (CP art. 2), siempre se debe preferir la interpretación que permita la armonización y la compatibilidad de los derechos sobre aquella que imponga un sacrificio excesivo a alguno de ellos, tal y como esta Corte lo ha establecido en numerosas oportunidades. Así, esta Corporación ha sostenido que “el intérprete debe garantizar el mayor radio de acción posible al ejercicio de los derechos fundamentales y preferir la solución que, en el sopesamiento de valores o derechos constitucionales contrapuestos, no sacrifique su núcleo esencial, atendidas la importancia y función que cada derecho cumple en una sociedad democrática.¹⁰”

4. La función del legislador en la definición de los servicios públicos esenciales.

En la referida sentencia C-473/94, la Corte se pronunció en el sentido de que no se puede admitir “una discrecionalidad política del legislador para definir la limitación en el derecho de huelga”, por la circunstancia de que corresponde al Congreso señalar las actividades que constituyen servicios públicos esenciales.

La Corte en dicha sentencia optó por la fórmula, según la cual, “la Constitución ha establecido dos requisitos diferentes para que se pueda excluir el derecho de huelga de una determinada actividad. 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”.

Si bien es cierto que la norma del art. 56 no confiere al legislador una competencia arbitraria y absolutamente discrecional para hacer la referida definición, es obvio que la voluntad política del Congreso en dicha tarea debe estar dirigida a expedir una regulación que consulte la filosofía propia del Estado Social de Derecho y los principios, valores y derechos constitucionales, de modo que se busque un punto de equilibrio entre el derecho que tienen los trabajadores a la huelga como instrumento para mejorar sus condiciones económicas y sociales y lograr la justicia en las relaciones laborales, e igualmente el derecho que tienen los usuarios de los servicios públicos esenciales a que se mantenga su continuidad de modo que no se afecten sus libertades y derechos fundamentales.

Acorde con dicha concepción, estima la Corte que la definición de los servicios públicos esenciales, atendiendo a su materialidad, debe consultar, entre otros, los siguientes criterios, no taxativos o exhaustivos, sino meramente indicativos:

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. Tampoco, aquélla puede radicar en la invocación abstracta de la utilidad pública o de la satisfacción de los intereses generales, la cual es consustancial a todo servicio público.

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. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad.

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 servicios.

El derecho de los trabajadores a hacer la huelga con el fin de mejorar sus condiciones de trabajo y sociales, si bien representa un derecho constitucional protegido, en el sentido de que contribuye a la realización efectiva de principios y valores consagrados en la Carta, no es oponible a los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios públicos, por el mayor rango que estos tienen en el ordenamiento constitucional. Además, es mayor el perjuicio que se causa en sus derechos fundamentales a los usuarios, cuando aquéllos son afectados, que los beneficios que los trabajadores derivan de la huelga para mejorar sus condiciones de trabajo. Es obvio, que la balanza de los intereses y derechos en conflicto debe inclinarse en favor de los derechos fundamentales.

De lo dicho se infiere, que al valorar los intereses en conflicto, a efectos de hacer la definición de los servicios públicos esenciales, el Legislador debe partir de bases serias, objetivas y razonables, de modo que la respectiva regulación guarde proporcionalidad entre el respeto a los derechos fundamentales de los usuarios y el derecho de los trabajadores a la huelga.

Hasta la presente, han sido definidos como servicios esenciales los siguientes: la actividad de la banca central (inciso 2 del art. 39 de la ley 31 de 1992, declarado exequible según sentencia C-521/94. M.P. Jorge Arango Mejía), los servicios públicos domiciliarios (ley 142/94) y el servicio de seguridad social en lo relacionado con el sistema general de seguridad social en salud y con respecto al sistema general de pensiones, “en aquéllas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones” (art. 4o, ley 100/93).

5. Cargos de la demanda.

En anterior oportunidad, la Corte mediante la sentencia C-473 de 1994, varias veces citada, había resuelto “declarar exequible el inciso primero del art. 430 del Código Sustantivo del Trabajo, siempre que se trate, conforme al art. 56 de la Constitución Política, de servicios esenciales definidos por el Legislador”. En dicha oportunidad, deliberadamente la Corte se abstuvo, por insuficiencia de la pretensión del demandante, de determinar si materialmente las actividades allí enlistadas correspondían o no a definiciones de servicios públicos esenciales y si éstas desde el punto de vista material se adecuaban o no a la preceptiva constitucional.

Pero como en esta ocasión precisamente se cuestiona la constitucionalidad de los literales b) y h) del art. 430 del C.S.T., en razón de que a juicio del demandante las actividades que allí se mencionan no constituyen servicios públicos esenciales, la Corte procede a resolver de fondo la cuestión planteada, así:

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.

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.

Por lo demás, a juicio de la Corte no resultan irrazonables ni desproporcionadas las normas jurídicas mencionadas, en punto a considerar que, bajo el presente examen, en principio, dichas actividades constituyen servicios públicos esenciales. Sin embargo ello no obsta, para que el Legislador en ejercicio de las facultades que le confiere el art. 56 de la Constitución y con base en la experiencia y la realidad nacionales pueda hacer una redefinición total o parcial de dichas actividades como servicios públicos esenciales.

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.

En lo que concierne con el cargo que se formula contra el encabezado del numeral 1 y la letra a) del art. 452 la Corte considera, que dicho aparte no es inconstitucional, porque su enunciado preceptivo no sólo cubre al arbitramento obligatorio en los servicios públicos sino, a los demás casos de arbitramento que se prevén en sus restantes literales.

No obstante, estima la Corte que es inconstitucional la letra a) en referencia, en cuanto de modo general somete a arbitramento obligatorio los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos, sin sujeción a las prescripciones generales sobre la materia, previstas en los arts. 444, incisos 1 y 2, 445 numerales 2, y 448 numerales 3 y 4 del C.S.T. y 3 numeral 4 de la ley 48 de 1968, cuando en virtud del art. 56 de la Constitución, la huelga sólo no está garantizada en los servicios públicos esenciales, definidos por el legislador. De este modo, haciendo obligatorio el arbitramento de manera general en los servicios públicos, se comprende tanto a los que no son esenciales, en los cuales está permitida la huelga, como a los que son esenciales en los cuales no está garantizada.

Como la norma es constitucional, en cuanto se entienda referida a los servicios públicos esenciales, se declarará exequible, siempre que se interprete en el sentido de que ella alude única y exclusivamente a los servicios públicos esenciales y no a los demás servicios públicos.

VII. DECISION.

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

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLES los apartes demandados de los literales b) y h) del art. 430 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el Decreto 753 de 1956.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLE la expresión “serán sometidos a arbitramento obligatorio” del art. 452 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 34 del Decreto 2351 de 1965. Igualmente declarar EXEQUIBLE el literal a) del mismo artículo, pero bajo el

entendido de que el arbitramento obligatorio sólo procede en los conflictos colectivos que se presenten en los servicios públicos esenciales, definidos por el legislador en los términos del art. 56 de la Constitución Política.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General.

1. Antonio Barrera Carbonell.
2. Derecho Mexicano del Trabajo, tomo II pág. 766, novena edición, Editorial Porrúa S.A.
3. Obra citada pags. 767 y 768.
- 4 M.P. Alejandro Martinez Caballero.
- 5 .M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- 6 Ver Temistocles Martinez. Diritto Costituzionale (7 Ed). Milano: Giuffré Editore, 1992. pp 747 y ss.
- 7 Ver los artículos de Fernando Valdés Dal-Re. “El derecho de la huelga en los servicios esenciales de la comunidad” y de Manuel Alarcón Caracuel “Un posible modelo de regulación de la huelga que afecte a servicios esenciales de la comunidad” en VV.AA . Los derechos fundamentales y libertades públicas. Madrid: Ministerio de Justicia, 1993, Tomo pp 953 y ss.
- 8 Ver entre otras, Tribunal Constitucional. Sentencia 53/86 del 5 de nayo de 1986.
- 9 Ver Consejo Constitucional, decisión 105 del 25 de julio de 1979 en Louis Favoreu. Loic Philip. Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel. Paris: Sirey, 1991, pp 391 y ss.
- 10 Corte Constitucional, C-473/94 M.P. Alejandro Martinez Caballero.