

Sentencia No. C-473/94

DERECHO DE HUELGA-Contenido

El derecho de huelga está en conexión directa no solo con claros derechos fundamentales - como el derecho de asociación y sindicalización de los trabajadores- sino también con evidentes principios constitucionales como la solidaridad, la dignidad, la participación (CP art. 1) y la realización de un orden justo. En particular es importante su conexión con el trabajo.

DERECHO DE HUELGA-Alcance

DERECHO DE HUELGA-Límites/DERECHOS DEL USUARIO DE SERVICIOS PUBLICOS/CONFLICTO DE DERECHOS Y PRINCIPIOS/PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS

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, 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.

DERECHO DE HUELGA-Reglamentación/RESERVA DE LEY

La lectura del artículo 56 superior muestra también que la Constitución ha establecido una reserva legal estricta en materia de huelga. En efecto, la norma no sólo precisa que la ley reglamentará este derecho, sino que además señala que es únicamente el Legislador, es decir el Congreso, quien define cuáles son los servicios públicos esenciales en donde la huelga no está garantizada. Esto significa que corresponde al Congreso establecer el marco regulatorio específico de la huelga en los servicios públicos esenciales, sin que el Legislador pueda, en esta materia, efectuar remisiones o delegaciones de esta facultad a otras autoridades.

SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES-Definición legal/SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES-Control constitucional

El Constituyente estableció la noción de servicio público esencial como un límite material a la capacidad de limitación del Legislador del derecho de huelga. Es entonces ilógico suponer que el Congreso pueda redefinir, de manera discrecional, estos límites establecidos por la Constitución, lo cual sucede si el Congreso puede calificar cualquier actividad de servicio público esencial y la Corte no ejerce un control material sobre esas definiciones legales. En efecto, si el Congreso puede redefinir los límites constitucionales de un derecho fundamental, entonces el Legislador, en sentido estricto, deja de estar sujeto a la Constitución y el derecho deja de estar garantizado por la Carta. Ya con anterioridad, esta Corporación había establecido que el Legislador no puede reclamar el monopolio de la interpretación y definición de los conceptos constitucionales. Si una determinada actividad no es materialmente un servicio público esencial, no podrá el Legislador prohibir o restringir la huelga porque estaría violando el artículo 56 de la Carta.

SERVICIOS PUBLICOS-Género/SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES-Especie/PRINCIPIO DEL EFECTO UTIL/CONCEPTO INDETERMINADO

Desde el punto de vista sistemático, la Constitución distingue normativamente los servicios públicos de los servicios públicos esenciales a fin de hacer de los segundos una especie de los primeros. Y es a partir de tal constatación que el Legislador debe definir los servicios públicos esenciales y que la Corte debe ejercer, en un futuro, el control material de tales definiciones, en caso de que éstas sean sometidas a su revisión. Por el momento, la Corte no considera procedente adelantar criterios sobre el sentido material del concepto de servicios públicos esenciales, porque no le corresponde en esta ocasión ejercer este control material, ya que ninguna de tales definiciones fue demandada. Además, frente a este concepto constitucional indeterminado, la propia Constitución ha preferido que exista una definición previa por el Legislativo y que sobre ella -ex post- ejerza su control el juez constitucional.

DERECHO DE HUELGA EN SERVICIOS PUBLICOS NO ESENCIALES

La segunda prohibición contenida en el inciso primero del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, y que se refiere a los servicios no esenciales, se sitúa, por definición, por fuera del ámbito en donde es restringible el derecho de huelga; ella no es entonces admisible

desde el punto de vista constitucional. Consideraciones similares se pueden efectuar con respecto a la declaratoria de ilegalidad de las suspensiones colectivas de trabajo en los servicios públicos prevista por literal a del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo. Ella es exequible para aquellos servicios públicos que son esenciales, pero no es admisible cuando se trate de servicios no esenciales, caso en el cual no podrá darse aplicación al ordinal 2 de este mismo artículo.

EXHORTACION AL CONGRESO

La Corte estima vital que el Congreso, en un plazo razonable, expida una regulación de la huelga en los servicios públicos que sea acorde con la Constitución, por lo cual, en la parte resolutiva de esta sentencia, lo exhortará en tal sentido. Con esta modalidad de exhorto, esta Corporación no está, en manera alguna, desbordando su competencia o invadiendo la órbita de actuación del Congreso. Por el contrario, el profundo respeto por la estructura del Estado y por la libertad de configuración política del Legislativo es lo que explica que la Corte se haya abstenido de delimitar materialmente el concepto de servicios públicos esenciales. El exhorto no debe entonces ser visto como una ruptura de la división de los poderes sino como una expresión de la colaboración de los mismos para la realización de los fines del Estado, en particular para la garantía de la efectividad de los derechos de las personas. En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano establece mecanismos de cooperación entre los órganos del Estado a fin de asegurar la fuerza expansiva de los derechos constitucionales. Así, por no citar sino un ejemplo, la propia Constitución establece que el Procurador General de la Nación deberá “exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes”. No es extraño que la Corte Constitucional pueda exhortar al Congreso para que adecúe el orden legal a la Constitución en materia de derechos constitucionales.

Normas acusadas: Artículos 416, 430 y 450 (todos parcialmente) del Código Sustantivo del Trabajo.

Actor: Jaime Antonio Díaz Martínez.

Temas:

- Posibilidad de demandar parcialmente disposiciones normativas.

- La huelga en el Estado social de derecho, su reconocimiento constitucional y sus limitaciones en los servicios públicos esenciales para proteger los derechos de los usuarios.
- La estricta reserva de ley en materia de huelga.
- El control material constitucional de las definiciones de servicio público esencial del Legislador.
- El servicio público esencial como una especie del género de los servicios públicos.
- El exhorto constitucional en materia de derechos constitucionales.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veintisiete (27) de octubre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Jorge Arango Mejía y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jaime Antonio Díaz Martínez presenta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 416, 430 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo, la cual fue radicada con el número D-565.

1. De las normas objeto de revisión.

Los artículos 416, 430 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo preceptúan lo siguiente. Se subraya la parte demandada en los artículos que fueron acusados parcialmente:

Artículo 416. LIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES. Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos, y sus pliegos se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer la huelga.

Artículo 430. PROHIBICIÓN DE HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS. De conformidad con la Constitución Nacional esta prohibida la huelga en los servicios públicos.

Para este efecto se considera 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 de 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;
- h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustible del país, a juicio del

Gobierno.

Artículo 450. CASOS DE ILEGALIDAD Y SANCIONES. 1. La suspensión colectiva de trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de un servicio público;
- b) Cuando persiga fines distintos de los profesionales o los económicos;
- c) Cuando no se hayan cumplido previamente los procedimientos de arreglo directo y de conciliación, o de inmediación, en forma legal;
- d) Cuando haya sido declarada con violación de lo dispuesto en el artículo 444;
- e) Derogado Ley 39 de 1985;
- f) Cuando no se limite a la suspensión pacífica del trabajo, y
- g) Cuando se promueva con el propósito de exigir a las autoridades la ejecución de algún acto reservado a la determinación de ellas.

2. Declarada la ilegalidad de una suspensión o paro del trabajo, el patrono queda en libertad de despedir quienes hubieran intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero, el despido no requerirá de calificación judicial. En la misma providencia en que se decrete la ilegalidad se hará tal declaración y se suspenderá por un término de dos (2) a seis (6) meses la personería jurídica del sindicato que haya promovido o apoyado la suspensión o paro del trabajo, y aún podrá decretarse su disolución, a juicio de la entidad o funcionario que haga la calificación.

3. Las sanciones a que se refiere el inciso anterior no excluyen la acción del patrono contra los responsables para la indemnización de los perjuicios que se le hayan causado.

2. De los argumentos de la demanda.

El actor considera que las normas demandadas violan los artículos 58, 60, 150-10 y 380 de la Constitución Política tomando en consideración los siguientes argumentos:

El accionante expresa que “el concepto de Servicio Público, es diferente del Servicio Público Esencial. No es lo mismo la especie que el género. El concepto de Servicio Público, como concepto administrativo, o como elemento para desconocer el derecho a la huelga de los trabajadores, desde hace bastantes años ha entrado en crisis y en desuso a nivel internacional, hasta el punto de que para la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, el concepto de servicio público, no tiene ninguna significación, ni esta relacionado con el derecho a la huelga. En el campo internacional, esta vigente el concepto de SERVICIO ESENCIAL y ese si en relación con el derecho a la huelga. En razón de ello, la Constitución Nacional, recogiendo los avances del derecho internacional, estableció en el artículo citado, el concepto de ESENCIAL, eliminando de la Constitución Nacional, el simple SERVICIO PUBLICO, en lo que tiene que ver con el derecho a la huelga. Como ha quedado visto, la noción que corresponde al SERVICIO PUBLICO, es diferente a la de SERVICIO PUBLICO ESENCIAL, O SERVICIO ESENCIAL. Si quisiera decir lo mismo, no se habría reformado positivamente en este aspecto. Siendo diferentes como son los conceptos enunciados, se debe recordar, que las prohibiciones en nuestra legislación y en todo el mundo, tienen un sentido restrictivo, por lo cual, la prohibición existente en la anterior Constitución Nacional, dirigida a los servicios públicos, no puede hacerse extensiva al nuevo concepto, ya que lo que se quiso por parte del constituyente, fue evitar que se abusara como hasta ahora ha sucedido, determinando así, que la prohibición, sólo se aplicará a los SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES”.

Agrega el demandante que “en vista de que no existe una norma dentro del derecho nacional, para efectos de la determinación de los servicios públicos esenciales, es indispensable recurrir a la doctrina ofrecida por la Organización Internacional del Trabajo y específicamente por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos, según la cual, el servicio esencial, básicamente tiene relación con LA SEGURIDAD, LA SALUBRIDAD Y VIDA DE LAS PERSONAS”.

Así mismo, sostiene el mencionado ciudadano Díaz Martínez que “la Constitución Nacional, estableció en el art. 4 que La Constitución es norma de normas y que en caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es obvio que así sea, pues de otra manera, no tendría sentido la existencia de los conceptos “Constituyente Primario” o “Constituyente Derivado”, ni tampoco cabría pensar, ni predicar la existencia de un Estado Social de Derecho, en los

términos en que lo hace el art. 1º de la Constitución Nacional. Nadie en este país, discute el principio de la primacía de la Constitución Nacional, ni ninguna autoridad, desconoce “teóricamente” hablando que por encima de la ley, se encuentra la Constitución Nacional. A pesar de ello ser así, estamos ante una evidente contradicción entre las normas acusadas y el art. 56 de la Constitución Nacional, antítesis, que ha de ser resuelta y saneada, aplicando la máxima normatividad. Eso es lo que debe implicar la existencia de un Estado Social de Derecho, el reconocimiento de la posibilidad de ejercer un derecho, para así lograr que impere el art. 2º de la Constitución. Otra conducta, cae perfectamente dentro de la definición que han hecho algunos sectores, los cuales consideran que la Carta Magna, es simplemente una sumatoria de buenas intenciones y la meta a la cual ha de llegar Colombia, bien entrado en el siglo próximo, lo cual esta en contravía, con los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, en el sentido de que la Constitución Política, se encuentra vigente en su totalidad”.

Finalmente, el actor sostiene que “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 al 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”.

3. Intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El ciudadano Pedro Nel Londoño Cortes, apoderado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

El ciudadano, luego de transcribir el artículo 56 C.P., observa que “el derecho de huelga, no es un derecho de aplicación inmediata, en los términos de las normas constitucionales que se han transcrita, y además, expresamente el artículo 56 de la Carta exige desarrollo legal para el ejercicio del mismo. Ahora bien, podría aducirse entonces que respecto de las normas acusadas, los artículos 416 parcial, 430 parcial, 450 parcial, en cuanto se refieren y clasifican la prohibición de huelga en los servicios públicos, estarían en la denominada por la doctrina

“inconstitucionalidad sobreviniente” o bien derogatoria automática, pues la nueva constitución garantiza la huelga, salvo en los servicios públicos esenciales. Sobre este aspecto debe tenerse en cuenta, como lo ha expresado esa Corporación, la expedición de la nueva Constitución, no implicó la derogatoria en bloque de todo el ordenamiento legal que venía rigiendo en la República de Colombia, entre otras razones por que el artículo 380 expresamente señala que “queda derogada LA CONSTITUCIÓN HASTA AHORA VIGENTE EN TODAS SUS REFORMAS”. Con lo cual ha de entenderse que la Constitución normativa se produjo en el rango constitucional, y únicamente se dirige de manera directa e inmediata en el rango de la legislación, en la medida en que ésta sea incompatible con el mandato superior, circunstancia que no se da en el presente asunto, pues de todas maneras existe prohibición constitucional para la realización de la huelga en los servicios públicos esenciales”.

Así mismo, el ciudadano Londoño Cortes se cuestiona acerca del deber de prestación de los servicios públicos esenciales y no esenciales, según los artículos 1º, 2º y 365 de la Carta, sin tener una herramienta legal que permita su prestación, como es la prohibición de la huelga en los servicios públicos esenciales.

Agrega el ciudadano 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 la prestación de servicios públicos y 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, frente a lo cual deben primar los primeros”.

Por otra parte, el ciudadano encuentra que “resultaría mucho más procedente diferir una decisión definitiva sobre este asunto, cuando el Legislador haya definido la noción de servicio público esencial, lo cual permitiría un pronunciamiento total sobre el mismo”.

Por lo anterior, el ciudadano Pedro Nel Londoño Cortes, apoderado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, solicita que se declare la constitucionalidad de las disposiciones en revisión.

4. Intervención ciudadana.

4.1. Intervención del ciudadano Juan Francisco Gallardo Consuegra.

El ciudadano Juan Francisco Gallardo Consuegra, representante legal del Sindicato Nacional de Trabajadores de Avianca, interviene en el proceso de la referencia para impugnar las normas demandadas.

El ciudadano Gallardo Consuegra explica que antes de la vigencia de la Constitución del 91, la huelga estaba prohibida en los servicios públicos, situación exceptiva que se tornó regla general, anulando el precitado derecho. Sin embargo, añadió el ciudadano, la nueva Constitución fijó límites muy concretos a la no garantía de la huelga, los cuales son: a) que la actividad sea materialmente un servicio público esencial y b) que exista el reconocimiento legal de la calidad de servicio público esencial que detenta la actividad.

El ciudadano observa que “la O.I.T. ha considerado que constituye servicio público esencial, aquellos servicios, que al interrumpirlos, “podrían poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en todo o en parte de la población”, adecuación que corresponde determinar el legislador de conformidad con los criterios del derecho internacional y del derecho comparado”.

Por lo anterior, el ciudadano Juan Francisco Gallardo Consuegra solicita que se declare la inexequibilidad de las normas acusadas parcialmente.

4.2. Intervención de los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo y Alberto León Gómez Zuluaga.

Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, director de la Comisión Andina de Juristas, y Alberto León Gómez Zuluaga, subdirector de derechos económicos, sociales y culturales de la precitada entidad, intervienen en el proceso para impugnar las normas acusadas.

Los ciudadanos, citando un estudio general de la Comisión de Expertos de la O.I.T., manifiestan que la huelga constituye una forma de lucha de los trabajadores para la defensa de sus intereses económicos y sociales, por tanto, elemento inseparable del derecho de asociación sindical. Además, señalan que el único instrumento internacional que expresamente consagra el derecho de huelga es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado por Colombia mediante la Ley 74/68), el cual en su artículo 8º incluye el derecho de huelga ejercido de conformidad con las leyes de cada

país.

Los ciudadanos comentan que el mencionado convenio internacional contempla la posibilidad de limitar el derecho de huelga a los empleados públicos, pero que tal evento, partiendo de conceptos de la O.I.T., debería limitarse a los funcionarios que actúan en calidad de órganos del poder público, pues una definición muy amplia de función pública anularía el derecho de huelga. Lo anterior, también se aplica a los servicios públicos esenciales, concepto que también debe asumirse de manera restrictiva para no vaciar de contenido el derecho de huelga. Con base en los criterios de la O.I.T, consideran los ciudadanos intervenientes consideran que el alcance de los servicios se debe limitar la prohibición a aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o en parte de la población.

Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo y Alberto León Gómez Zuluaga entienden que “en consonancia con la normatividad internacional los alcances del artículo 56 no pueden ser otros que la garantía absoluta del derecho a la huelga, en todas sus formas (incluso el trabajo a desgano, la huelga de solidaridad, etc.) para todos los trabajadores que no estén afectados a la prestación de un servicio público esencial, es decir, de un servicio cuya interrupción puede poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de la persona en todo o en parte de la población ... y también parece claro que en los servicios esenciales la huelga puede ser prohibida o sometida a régimen de prestación de servicios mínimos garantizados durante su ejercicio, según lo defina el legislador y con miras exclusivamente a evitar que se ponga en peligro la vida, la salud o la seguridad de las personas”.

Finalmente, utilizando la unidad normativa en aras de evitar un fallo inocuo, los aludidos ciudadanos concluyen que “son inconstitucionales los artículos 414, 415, 416, 430 (subrogado por el art. 1 del Decreto Especial 753 de 1956) del Código Sustantivo del Trabajo en su integridad. El art. 450 (subrogado por el art. 65 de la Ley 50 de 1990) en su literal a) y el art. 58 de la Ley 50 de 1990 en su integridad”.

4.3. Intervención del ciudadano Juan Manuel Charry Ureña.

El ciudadano Juan Manuel Charry Ureña interviene en el proceso para defender las normas acusadas.

El ciudadano Charry Ureña sostiene que la Corte se debe declarar inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los fragmentos normativos demandados por que “la acción de inconstitucionalidad debe dirigirse contra una norma completa, no contra un parte de ésta. En otras palabras, debe existir una unidad normativa mínima, que considerada independientemente genere efectos jurídicos, para que la Corte pueda entrar a conocer sobre su inconstitucionalidad, de otra forma se estarían juzgando expresiones o palabras que por sí mismas no vulneran la Constitución. Aceptar la posibilidad de que expresiones o fragmentos de una norma son objeto del juicio de inconstitucionalidad, implica reconocer una forma de legislación por omisión, en extralimitación de las precisas funciones constitucionales atribuidas a la Corte Constitucional. Por lo tanto, es para nosotros es claro que mediante el control de constitucionalidad no se pueden abolir presupuestos, condiciones, sujetos o términos de una norma que no configuren una unidad lógica independiente, pues con ello no se inaplica la norma por violación a la Carta sino que se modifican sus supuestos o términos y se le hace regir en otras condiciones, diferentes a las debatidas y aprobadas por el Congreso de la República. Las expresiones demandadas no constituyen una norma ni por sí mismas vulneran la Constitución”.

El Dr. Juan Manuel Charry Ureña solicita que se declare la nulidad de lo actuado por que “la demanda no cumple con el requisito señalado en el artículo 2º numeral 1º del Decreto No. 2067 de 1991, consistente en el señalamiento de la norma acusada, pues como se dejó explicado, tan solo indica fragmentos de la norma o palabras de ésta. Por lo tanto, no se ha cumplido con los requisitos del Devido Proceso y debe declararse la nulidad de lo actuado conforme lo ordena el artículo 49 del mismo Decreto”.

En relación con los sindicatos de trabajadores oficiales, el ciudadano Charry Ureña sostiene que “de conformidad con el artículo 56 de la Carta, la norma legal debe entenderse como una garantía de las atribuciones a los sindicatos de trabajadores oficiales que consisten en las mismas prerrogativas y derechos que cualquier sindicato de trabajadores del sector privado, sin perjuicio de que tengan o no la capacidad jurídica para declarar o hacer la huelga por tratarse de la prestación de un servicio público esencial. Se trata del desarrollo y protección de los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, aun en los casos de los servicios públicos esenciales. Por lo tanto, esta disposición no vulnera la normatividad superior, sino que realiza algunos de sus derechos y los armoniza con la limitación constitucional de prohibir la huelga en los servicios públicos”.

Respecto de la prohibición de huelga en los servicios públicos, el ciudadano explica que “si bien es cierto que para nosotros la Constitución no es norma derogatoria ni reformatoria de la legislación preexistente, como lo establecía la Ley 153 de 1887, artículo 9, pues con ello solo se obtendría la inocuidad de la Jurisdicción Constitucional que tendría como objeto pronunciarse sobre las normas derogadas, o modificadas por la Constitución y por ende conformes con ésta; sino que en su lugar, se impone la interpretación de conformidad con la Carta en virtud del artículo 4 de la misma. Mediante cualquiera de las dos vías, en este caso en particular, se llega a la misma conclusión: Que el artículo 430 C.S.T. prohíbe la huelga en los servicios públicos esenciales, ya sea porque se interpreta conforme con la Constitución o porque fue modificado por ésta. De ahí, que no pueda solicitarse su constitucionalidad”.

En lo que ataÑe a los casos de ilegalidad de la huelga, el intervintiente asegura que “al realizar una interpretación conforme a la Constitución o entender que ésta modifica la legislación preexistente, se arriva a la conclusión de que el artículo 450-a) establece la ilegalidad de la huelga en los servicios públicos esenciales. Por lo tanto, la ley no resulta de ninguna manera constitucional, sino limitada por una norma constitucional posterior”.

El Dr. Juan Manuel Charry Ureña, acerca del derecho social de reglamentación legal, manifiesta que “el derecho a la huelga es un derecho social o de segunda generación, que por su propia naturaleza implica limitaciones y necesita de reglamentación legal para su correcto ejercicio y definiera el concepto de servicio público esencial, con el propósito de impedir su ejercicio en relación con aquéllas actividades indispensables para la vida social, finalidad esencial del Estado, de tal forma que el derecho no vulnere el interés general de la sociedad. A diferencia de los derechos de aplicación inmediata, determinados por la Constitución en el artículo 85, que no necesitan desarrollo legal para tener plena vigencia, los derechos sociales requieren de una ley que fije los requisitos, condiciones y alcances para que sean oponibles y aplicables particularmente. En consecuencia, el ejercicio de ciertos derechos sociales no podrán ser plenamente aplicados hasta tanto la ley no indique la forma y oportunidades de su ejercicio. Por lo tanto, no puede pretenderse, como lo hace el actor, que se pueda ejercer el Derecho de Huelga sin limitación alguna, en razón a la ausencia de una nueva legislación que precise cuáles son los servicios públicos esenciales y que se declare inexistente la normatividad preexistente sin hacer la correspondiente interpretación conforme a la Carta”.

Por otro lado, el ciudadano Charry Ureña expresa que “tampoco puede aceptarse, que se determinen y definan los límites de dicho derecho con base en conceptos de la Organización Internacional del Trabajo. En primer lugar, porque la Constitución atribuye esa función específicamente al Legislador; y en segundo lugar, porque no es aplicable el artículo 93 de la Constitución, que se refiere a tratados o convenios ratificados por el Congreso, pues el actor pretende se tenga por tal un simple concepto emitido por el Comité de Libertad Sindical”.

El Dr. Charry Ureña, abordando el tema de la prevalencia del interés general, afirma que “el ejercicio del Derecho a la Huelga debe cumplirse dentro del marco jurídico y sin vulnerar otras derechos constitucionales. Con mayor razón, el ejercicio del Derecho de Huelga en los servicios públicos, que involucra la finalidad esencial del Estado, el interés público y el interés general. De ahí, que en caso de presentarse un conflicto entre el Derecho a la Huelga y el Derecho a la Prestación de los Servicios Públicos consagrado en el artículo 365 de la Constitución, o a uno de ellos en particular, como el Derecho a la Atención de Salud o el Derecho a la Seguridad Social, que se encuentre correlacionado con uno que tenga el carácter de fundamental, el conflicto deberá resolverse en favor de los Derechos Fundamentales y del interés general”.

Añade el interviniente que “como el Legislador no ha definido el concepto de servicio público esencial, NO puede entenderse que el Derecho de Huelga puede ser ejercido en cualquier servicio, argumentado que no se ha reglamentado la limitación; de aceptarse esta posibilidad, podrían presentarse circunstancias atentatorias a la salubridad, seguridad y bienestar de la comunidad: el cierre de hospitales, atentando contra la vida y la salud; la huelga en la policía, inhibiendo una función del Estado en desmedro de la seguridad y el orden; el cese del control del tráfico aéreo, violando la circulación y la comunicación de la comunidad; el corte de agua, generando condiciones de insalubridad, etc.”.

El Dr. Juan Manuel Charry Ureña sostiene que a partir de la definición legal de servicio público que consagró el artículo 430 del C.S.T. “el derecho público colombiano adoptó un criterio de carácter material o funcional del servicio público, con prescindencia de la naturaleza privada o pública del ente que lo presta, y aunque la expresión “régimen jurídico especial” sugiere la sujeción a un régimen de derecho público, este elemento no se ha dado en la práctica, pues un importante número de las actividades consideradas como servicio público están sometidas, fundamentalmente, al derecho privado, trátese de entes estatales (empresas

industriales y comerciales) o de empresas privadas. De tal modo que son los elementos regularidad y continuidad los únicos que quedan como distintivo de un concepto en crisis; eso explica la prohibición de la huelga y de la suspensión de ciertas actividades. Pero, precisamente por esa razón, va a ser muy difícil para el Legislador distinguir entre servicios públicos “esenciales” y los que no los son. Si una actividad se considera servicio público “no esencial”, será simplemente porque no es un auténtico servicio público, así las normas lo adornen con tal calificativo, pues querrá decir que su suspensión o interrupción por una huelga, no altera el normal desenvolvimiento de la vida comunitaria. El Legislador deberá, además, aclarar si el calificativo de esencial puede ser coyuntural o permanente; o si algunos servicios, en circunstancias extraordinarias, sólo pueden ser declarados esenciales por medio de los mecanismos previstos para los estados de excepción”.

El ciudadano Charry Ureña concluye que “todos los servicios públicos son esenciales, pues es de su esencia la prestación regular y continua para evitar la alteración del orden público, la seguridad y la salubridad pública; razón de más para sostener que mientras el legislador no defina el concepto no puede aceptarse el ejercicio ilimitado del Derecho a la Huelga en estos servicios”.

En ese orden de ideas, el Dr. Juan Manuel Charry Ureña solicita a la Corte Constitucional: a) declarar la nulidad de todo lo actuado por violación al Devido Proceso, en razón del desconocimiento del numeral 1º artículo 2º del Decreto No. 2067 de 1991; b) En subsidio de la anterior, declarase inhibida para conocer sobre la demanda de inconstitucionalidad de palabras o expresiones; y c) En subsidio de las anteriores, declarar exequibles los artículos 416, 430 inciso primero y 450 literal a) del Código Sustantivo del Trabajo.

4.4. Intervención de los ciudadanos Jorge Humberto Valero, Paulina Ruiz y Alirio Uribe Muñoz.

Los ciudadanos Jorge Humberto Valero, Paulina Ruiz y Alirio Uribe Muñoz, como representantes de la Asociación de Abogados Laboralistas al Servicio de los Trabajadores, intervienen en el proceso de la referencia para impugnar la constitucionalidad de los textos legales demandados.

Los ciudadanos consideran que los cargos que formula el demandante están llamados a prosperar por cuanto las normas acusadas desconocen el derecho a la huelga que tienen

todos los trabajadores en Colombia sin ningún distingo. De un lado, estas normas excluyen a los trabajadores oficiales de este derecho, lo cual viola el artículo 56 de la Constitución que no “exceptúa de ejercer el derecho a la Huelga a ninguna especie de trabajadores en razón del patrono o su condición o modalidad contractual, como si los exceptúa la norma impugnada, rompiendo también con el principio de igualdad consagrado en el art. 13 de la C.P”. Según los ciudadanos “es palmaria la contradicción entre la carta constitucional y esa limitación a la libertad sindical para los trabajadores oficiales que se les excluya de ejercer su derecho de huelga”.

Añaden los ciudadanos que “igualmente consideramos que las normas artículos 430 y 450 del C.S.T. el último subrogado por el artículo 65 de la Ley 50/90 impugnados, en la parte demandada devienen en inconstitucionales, ya que hacen referencia al servicio público que sería el género y la carta hace referencia al servicio público esencial que es la especie y si la Constitución garantiza como principio general el derecho a la huelga para todos los trabajadores en Colombia la Ley no puede afectar ese derechos o hacer más gravoso su ejercicio, de lo contrario sería aceptar un derogatoria de la Carta Política por una norma de rango inferior, esta contradicción tan evidente hace devenir en inconstitucional los preceptos impugnados. Es al legislador a quien compete por mandato constitucional entrar a definir que es un servicio público esencial (especie), parcelando el concepto global de servicio público (género) ajustándose al mandato constitucional, que a todas luces refleja la voluntad del constituyente de garantizar como regla el derecho a la Huelga y por excepción su prohibición en los servicios públicos esenciales que definan el legislador”.

Así mismo, el ciudadano Jorge Humberto Valero, en su calidad de Presidente de la Asociación de Abogados Laboralistas al Servicio de los Trabajadores, presenta un documento aparte en el cual sostuvo que si bien la Constitución Nacional anterior garantizaba el derecho de huelga excepto en los servicio públicos, “es conveniente resaltar que no se encontraba prohibida, solamente no la garantizaba, pero a través de los diferentes desarrollos legales al respecto, lo que en un principio fue una excepción se convirtió en norma general al punto que en la actualidad no se pregunta quien no puede hacer la huelga, sino quien puede hacerla”. Según este ciudadano, “los artículos 416, 430 y 450 son inconstitucionales en cuanto restringen el ejercicio del derecho de huelga para los trabajadores oficiales y para aquellas actividades consideradas como servicio público, pero que no necesariamente son esenciales”. Por ello considera “que es necesario aplicar las recomendaciones de la

Organización Internacional del Trabajo en cuanto a este aspecto se refiere, porque se trata de una definición clara de lo que debe entenderse por servicio esencial y de esta forma adecuar la ley a los lineamientos presentados en nuestra Constitución a efectos de hacer valer el derecho de los trabajadores a realizar huelgas en los términos que la ley determine, pero no convirtiendo la excepción en norma general". Finalmente, el ciudadano Valero considera conveniente anexar fotocopia de la ponencia presentada ante la Comisión VI por el representante a la Cámara, Doctor Manuel Espinosa Castilla, sobre el proyecto de ley presentado para reglamentar el artículo 56 de la Constitución.

4.5. Intervención de los ciudadanos Carlos Julio García Arroyo y Arturo Silva Payoma.

Los ciudadanos Carlos Julio García Arroyo y Arturo Silva Payoma, como Vicepresidente de la Unión Nacional de Empleados Bancarios y Secretario General de la misma entidad, respectivamente, intervienen en el proceso de la referencia para impugnar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Los ciudadanos antecitados explican que el Comité de la Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo recomendó, en noviembre de 1992, al dar solución al caso 1631 que el gobierno colombiano tomara medidas para garantizar que "en la futura legislación se respetarán los principios de la libertad sindical en especial los relativos al derecho a huelga, de manera que los casos de prohibición o restricciones importantes, como el recurso al arbitraje obligatorio, solo puedan aplicarse a los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en todo o en parte de la población)". Según estos ciudadanos, este pronunciamiento del Comité de Libertad Sindical se refirió a la prohibición de la huelga en el servicio bancario que es tácita cuando el gobierno, a través del Ministerio de Trabajo, convoca un Tribunal de Arbitramento Obligatorio. Esto es considerado por estos ciudadanos como contrario a la doctrina internacional, en especial la española, la cual "concibe que los servicios públicos esenciales, son aquellos imprescindibles para evitar colapso en la sociedad y para salvaguardar la vida de los ciudadanos". Finalmente los ciudadanos hacen referencia al proyecto de iniciativa parlamentaria presentado a la Comisión VI de la Cámara de Representantes en noviembre de 1992, el cual precisa el alcance del servicio público esencial, que según sus ponentes, se debe explicar en forma enumerativa taxativa y se reduce a: "Urgencias y cuidado intensivo hospitalario, suministro de agua potable, atención

de desastres y calamidades públicas y seguridad nacional". En lo referente a la seguridad nacional aclara el proyecto que se refiere solo a la prohibición de la huelga a los miembros del Ejercicio Nacional, "pues esto si pondría en serio peligro la seguridad del país como nación soberana". Por todo lo anterior, consideran los ciudadanos intervenientes que el procedimiento adoptado en la legislación anterior al Artículo 56 a la Constitución Nacional del 91 es abiertamente contrario al espíritu de la norma rectora.

El ciudadano Wilson Borja Díaz, como Presidente de Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado, interviene en el proceso de la referencia para impugnar la constitucionalidad de los textos legales acusadas.

El ciudadano Borja Díaz manifiesta que las razones para sostener su aserto son las siguientes:

- "1. El Servicio público es el Género, en tanto que el servicio público esencial es especie, no siendo procedente por tanto de acuerdo al Artículo 56 de la nueva Constitución la definición genérica como excepción, dado que toda excepción por su naturaleza restrictiva debe ser tal, esto es especial, y no genérica;
2. Por contrariar y por ello no poder subsistir dentro del nuevo ordenamiento Constitucional consagrado en el artículo 56, dado que los "servicios públicos esenciales" deben ser los "definidos por el Legislador", advirtiendo que se trata de una precisión específica y no genérica como la prevista en las normas acusadas;
3. Porque el artículo 56 al referirse al "legislador" lo hace en sentido orgánico o formal, esto es el Congreso y de ninguna manera se puede entender referido a la Ley en sentido material;
4. Además, porque no es cierto que ni el anterior ni la nueva Constitución hubieran prohibido la huelga en los servicios públicos como erradamente lo afirma el artículo 430 del C.S.T. acusado. Simplemente lo que disponía el artículo 18 de la anterior Constitución era que "se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos", lo que contrario sensu, significa que en estas actividades no se garantiza, que es distinto a prohibir;
5. Además son inconstitucionales las normas, por cuanto afectan el derecho de asociación y

de Negociación Colectiva (arts. 39 y 55), dado que como lo ha advertido esa Corporación el derecho de Huelga y de Negociación tienen un carácter instrumental para hacer efectivo el derecho de Asociación, de manera tal que restringiéndose el derecho de Huelga como medio o instrumento del derecho de Asociación estaría afectando éste”.

5. Del concepto del Procurador General de la Nación.

La Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional en su concepto de rigor declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

Inicialmente, el Procurador precisa que “la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-110 del pasado 10 de marzo encontró que la restricción para los sindicatos de trabajadores oficiales, consistente en no poder hacer o declarar la huelga, y que en el presente evento también es motivo de censura, es exequible en cuanto sea aplicada únicamente a los sindicatos de trabajadores oficiales que laboren para entidades encargadas de prestar servicios públicos que la ley califique como esenciales. Al mismo tiempo, la Corte estimó que dicha prohibición riñe con la Constitución en cuanto se refiere a sindicatos de trabajadores que laboren para entidades públicas encargadas de la prestación de servicios públicos no esenciales, según la ley”.

El Ministerio Público asevera que en la precitada sentencia, la Corte Constitucional consideró que “la función pública que desempeñan todos los empleados públicos es un servicio público esencial, por manera que estos servidores no pueden de un lado, presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, y del otro les está prohibido declarar o hacer la huelga”. Agregó el Procurador, al respecto de la mencionada sentencia que “según esa Corporación al legislador le compete definir cuales servicios públicos son esenciales. Los sindicatos de trabajadores oficiales pertenecientes a empresas encargadas de prestar servicios públicos esenciales, no pueden declarar o hacer la huelga”.

La Vista Fiscal, en lo que ataÑe a la prohibición de la huelga en los servicios públicos manifiesta que su exequibilidad está condicionada a que esa veda únicamente se aplique a los servicios públicos esenciales.

Así mismo, respecto a la constitucionalidad de algunos literales del inciso tercero del artículo 430 del C.S.T., contentivos de distintas actividades consideradas como servicio público, el

Ministerio Público afirma que “no parecen que constituyan servicios públicos esenciales. Cree el Procurador que 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 pongan a tono con los imperativos de la nueva Ley Fundamental. Ciertamente, consideramos que la calificación de servicio público dada a una determinada actividad, comporta complejos juicios de conocimiento -más 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 con alguna frecuencia en el pasado- o de la sabiduría más ético-normativa que empírico-positiva del juez constitucional. En la medida en que el carácter esencial o no esencial de un servicio público debe hacerse depender de las condiciones y características particulares de cada sociedad, mal haríamos replicando de manera acrítica y no ponderada las pautas establecidas por la O.I.T. En efecto, los criterios establecidos por la O.I.T. constituyen pautas mínimas -que no máximas- universales que pueden ser ampliadas de conformidad con la realidad de cada país y en el caso particular nuestro por supuesto, sin regresar a la laxitud del sistema anterior caracterizado por la existencia de una noción política y casi caprichosamente ampliada del servicio público”.

Por ello considera el Procurador que es necesario “urgir al legislador para que adopte las definiciones correspondientes de manera que no se vuelva, por la supervivencia inercial de disposiciones que empiezan a ser inadecuadas, nugatorio el derecho de huelga y el de negociación colectiva”.

El Procurador, en lo que hace relación a la ilegalidad de la suspensión colectiva del trabajo en los servicios públicos, contemplada en el literal a) del artículo 450 del C.S.T., “su exequibilidad estaría condicionada a que dichos servicios públicos sean esenciales, según la definición hecha por el legislador quien para estos efectos debe atender los dictados de la doctrina y la legislación internacional”.

Finalmente, el Ministerio Público explica que “en nuestro país los empleados públicos, no obstante la prohibición existente en la ley, frecuentemente realizan ceses de actividades comúnmente denominados “paros”, que obviamente a la luz de la normatividad laboral se han considerado ilegales. Los paros en el sector público, dada su masividad y frecuencia, son, en cualquier caso, un hecho que no se puede ocultar. Aún más, las estadísticas

disponibles y más confiables sobre la evolución del movimiento sindical en Colombia ponen en evidencia el peso cada vez mayor de los sindicatos y de las huelgas del sector público en el país, y con ello la informalización y la desinstitucionalización creciente de los mismos. Así las cosas, el imperativo constitucional de ampliar el derecho de huelga, a través de restringir el viejo concepto de servicio público al de servicio público esencial, está llamado antes que nada a favorecer la ampliación de la democracia económica y social de que habla la Constitución -y aún de la política-, mediante la reinstitucionalización del movimiento sindical y huelguístico".

En ese orden de ideas, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II- FUNDAMENTO JURÍDICO

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241 ordinal 4º de la Carta, la Corte es competente para conocer de esta demanda, ya que corresponde a esta Corporación decidir de las acciones ciudadanas contra normas de rango legal, como las que han sido acusadas.

2. Cosa juzgada constitucional y alcances del presente fallo.

Uno de los tres artículos demandados parcialmente por el actor ya ha sido objeto de pronunciamiento constitucional por esta Corporación. En efecto, la sentencia C-110/94 declaró constitucional el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo pero de manera condicionada¹. Según la Corte, la norma se ajusta a la Constitución "en el entendido de que la frase aun cuando no puedan declarar o hacer la huelga únicamente es aplicable a los sindicatos de trabajadores oficiales que laboren para entidades encargadas de prestar servicios públicos que la ley califique como esenciales". Esto significa que este artículo ya ha sido estudiado por la Corte Constitucional y se presenta la figura de la cosa juzgada constitucional, tal como la estatuye el artículo 243 de la Carta. Por consiguiente, con respecto al artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, se estará a lo resuelto en la

sentencia precitada, por lo cual en esta ocasión la Corte únicamente estudiará los apartes de los artículos 430 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo, también acusados de manera parcial por el demandante.

3. La posibilidad de acusar parcialmente una disposición legal, siempre y cuando constituya una proposición jurídica completa.

Uno de los ciudadanos intervenientes sostiene que la Corte debe declararse inhibida por cuanto el actor no ha demandado verdaderamente normas legales sino tan sólo apartes de las mismas. Según este ciudadano, no es posible aceptar que fragmentos de artículos legales, expresiones o palabras de las leyes, sean objeto del juicio de constitucionalidad, porque la Constitución establece que a la Corte compete decidir de las demandas contra normas legales completas pero no contra fracciones de las mismas. Por ello, el artículo 2º numeral 1º del Decreto 2067 de 1991, que regula las actuaciones ante la Corte Constitucional, exige el señalamiento de las normas acusadas, requisito que no debe entenderse cumplido, según el ciudadano, si simplemente se indican porciones de las mismas. En tales circunstancias, considera el ciudadano que la admisión de un juicio de constitucionalidad sobre fragmentos de una disposición legal desnaturaliza el control de constitucionalidad, ya que ello implica que la Corte tiene la capacidad de modificar los supuestos de las leyes, con lo cual se convierte en colegisladora, al transformar las condiciones de vigencia de las normas expedidas por el Congreso. .

La Corte Constitucional coincide con el ciudadano interveniente en que es necesario que aquello que sea acusado por un ciudadano debe configurar una proposición normativa que de manera independiente genere efectos jurídicos, para que la Corte pueda entrar a decidir sobre su constitucionalidad. Sin embargo, ello no significa, como lo sugiere el ciudadano, que no puedan ser demandadas expresiones e incluso palabras aisladas de un artículo de una ley, siempre y cuando aquello que haya sido acusado parcialmente estuture una proposición normativa autónoma. Es cierto que es muy difícil que una palabra, analizada de manera separada y tomada fuera de su contexto, tenga una significación jurídica propia; sin embargo, esa misma palabra, interpretada de manera sistemática y teniendo en cuenta el conjunto de normas reguladoras de la materia, puede tener pleno sentido normativo. Para ello basta entender que un artículo de una ley puede contener múltiples proposiciones normativas, algunas de las cuales pueden estar materializadas en una sola palabra; así, por

no citar sino un ejemplo, la palabra “explotación” del literal g del inciso tercero del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo configura una proposición normativa completa, ya que por medio de ella se está definiendo la explotación de sal como un servicio público en el cual está prohibida la huelga. Esa palabra puede entonces ser un objeto legítimo de control constitucional, sin que por ello la Corte esté usurpando las funciones del Poder Legislativo, puesto que el juez constitucional simplemente está constatando si un determinado enunciado normativo es acorde o no con la Carta Fundamental.

En ese orden de ideas, para la Corte es claro que las expresiones demandadas de los artículos 430 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo, interpretadas de manera sistemática, configuran proposiciones normativas autónomas. Así, el aparte impugnado del artículo 430 señala que, de conformidad con la Constitución, está prohibida la huelga en los servicios públicos, mientras que el literal acusado del artículo 450 establece que la suspensión colectiva de trabajo es ilegal cuando se trate de un servicio público. La Corte decidirá entonces de fondo sobre estos dos artículos acusados parcialmente.

La demanda, así como varias de las intervenciones ciudadanas, consideran que las normas acusadas violan materialmente la Constitución, por cuanto restringen de manera ilegítima el derecho de huelga reconocido por la Carta fundamental, ya que prohíben el ejercicio de este derecho en el género (servicios públicos) mientras que la Constitución sólo prevé tales restricciones para la especie (servicios públicos esenciales). Por ello, según el demandante y los impugnantes, mientras que una ley posterior a la Constitución de 1991 no defina cuáles son los servicios públicos esenciales en los cuales no está garantizada la huelga, no es posible restringir el derecho de huelga con base en una legislación preconstituyente que es contraria a la Carta.

En cambio, los ciudadanos que defienden la constitucionalidad de las normas y el concepto fiscal, consideran que en este caso no procede la declaratoria de inexequibilidad. Para ellos basta efectuar una interpretación conforme a la Constitución de las normas acusadas, por medio de la cual se señale que la prohibición legal está referida únicamente a los servicios públicos esenciales y no a los servicios públicos en general. De esa forma, la ley preconstituyente podría seguir siendo un marco regulador adecuado de las restricciones del derecho de huelga, por lo cual las normas acusadas deben ser declaradas exequibles.

Por todo lo anterior, la Corte abordará el estudio del sentido general del derecho de huelga, sus alcances y sus limitaciones en el régimen constitucional colombiano, con el fin de evaluar la constitucionalidad material de las disposiciones acusadas.

5. El derecho de huelga y el derecho colectivo del trabajo como elementos esenciales del Estado social de derecho colombiano.

El derecho de huelga (CP art. 56), junto con el derecho de asociación sindical (CP art. 39), y las diversas formas de negociación colectiva (CP art. 55), constituyen un trípode sobre el cual se edifica el derecho colectivo del trabajo, el cual busca equilibrar las relaciones entre los patrones y los trabajadores. De esa manera, gracias a la protección derivada del derecho colectivo del trabajo, el orden legal contribuye a generar relaciones laborales más equitativas, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo. Por ello, la Constitución admite que, dentro de los marcos legales, los trabajadores tienen derecho a utilizar ciertas medidas de presión, como la cesación concertada de trabajo, a fin de proteger sus intereses en los conflictos socioeconómicos. Esta acción colectiva de los trabajadores es legítima debido a la situación de dependencia en que éstos se encuentran frente a los patrones y a la eventual divergencia de intereses de unos y otros. El Estado social de derecho no puede excluir entonces esos potenciales conflictos laborales porque ellos son naturales en la vida social. Pero sí puede proporcionales cauces institucionales adecuados, ya que la función del régimen constitucional no es suprimir el conflicto -inmanente a la vida en sociedad- sino regularlo, para que sea fuente de riqueza y se desenvuelva de manera pacífica y democrática. Esto explica el reconocimiento constitucional del derecho colectivo del trabajo

Todo lo anterior muestra entonces el lugar trascendental que ocupa el derecho colectivo del trabajo en general y el derecho de huelga en particular en el ordenamiento constitucional colombiano. Ellos no sólo son derechos y mecanismos legítimos de los trabajadores para la defensa de sus intereses, sino que operan también como instrumentos jurídicos para la realización efectiva de principios y valores consagrados por la Carta, tales como la dignidad de los trabajadores, el trabajo, la igualdad material y la realización de un orden justo (CP Preámbulo y art. 2º). Así, en particular sobre la huelga, ha sostenido esta Corporación:

“El derecho de huelga se constituye en una de las más importantes conquistas logradas por los trabajadores en el presente siglo. Se trata de un instrumento legítimo para alcanzar el

efectivo reconocimiento de aspiraciones económicas y sociales que garanticen justicia en las relaciones obrero-patronales y un progresivo nivel de dignidad para el trabajador y su familia, cuya consagración constitucional, desde la Reforma de 1936, ha representado la más preciosa garantía del ordenamiento positivo para la salvaguarda de los derechos laborales y para el desarrollo de un sistema político genuinamente democrático.

En la Constitución de 1991, el derecho de huelga adquiere aún más relevancia, partiendo del principio inspirador de su Preámbulo, que indica como objetivo central del Estado y de las instituciones el establecimiento de “un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”; de la definición plasmada en el artículo 1º, en el sentido de que la República de Colombia “es un Estado social de derecho (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran...”; de los fines esenciales hacia los cuales el artículo 2º orienta la actividad del Estado, entre otros la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta y la fácil participación de todos en las decisiones que los afectan; del papel señalado por la misma norma a las autoridades en lo que toca con el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; de la ya enunciada garantía de la asociación sindical como derecho fundamental (artículo 39); y, claro está, del artículo 56 de la Constitución, que dispone sin ambages la garantía del derecho de huelga y ordena la creación de una comisión permanente integrada por el Gobierno, los empleados y los trabajadores cuyo objeto consiste, entre otros, en fomentar las buenas relaciones laborales y en contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo.² ”

Como vemos, el derecho de huelga está en conexión directa no solo con claros derechos fundamentales -como el derecho de asociación y sindicalización de los trabajadores (CP arts. 38 y 39)³ – sino también con evidentes principios constitucionales como la solidaridad, la dignidad, la participación (CP art. 1) y la realización de un orden justo (CP art. 2). En particular es importante su conexión con el trabajo que, como esta Corporación ya lo ha señalado en repetidas ocasiones, es no sólo un derecho constitucional fundamental sino también uno de los principios esenciales del Estado social de derecho colombiano⁴. Todo ello muestra el lugar central y preferente que ocupa el derecho de huelga en el ordenamiento constitucional colombiano.

6. El reconocimiento constitucional del derecho de huelga y sus limitaciones.

Entra ahora la Corte a determinar el contenido normativo del artículo 56 de la Carta que regula específicamente la huelga y establece:

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

La Ley reglamentará este derecho”.

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. Sin embargo, la propia Constitución señala limitaciones a este derecho, tal y como esta Corporación ya lo había señalado en anterior decisión Dijo entonces la Corte

“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.⁵

En tales circunstancias, debe la Corte definir el alcance de las limitaciones establecidas por la Constitución al derecho de huelga, en especial el sentido de la expresión “salvo los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador”.

7- Los conflictos de derechos y de principios: el derecho de los trabajadores a interrumpir el trabajo y los derecho de los usuarios de los servicios públicos esenciales.

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 establece 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”

8- La estricta reserva legal sobre la reglamentación del derecho de huelga.

La lectura del artículo 56 superior muestra también que la Constitución ha establecido una reserva legal estricta en materia de huelga. En efecto, la norma no sólo precisa que la ley reglamentará este derecho, sino que además señala que es únicamente el Legislador, es decir el Congreso, quien define cuáles son los servicios públicos esenciales en donde la huelga no está garantizada. Esto significa que corresponde al Congreso establecer el marco regulatorio específico de la huelga en los servicios públicos esenciales, sin que el Legislador pueda, en esta materia, efectuar remisiones o delegaciones de esta facultad a otras autoridades.

Entra ahora la Corte a determinar el alcance del control constitucional sobre las definiciones de servicios públicos esenciales establecidas por el Congreso con el fin de restringir el derecho de huelga. En efecto, en una primera aproximación, la norma constitucional admite una doble interpretación.

Conforme a la primera hermenéutica, se podría considerar que la excepción a la garantía al derecho de huelga opera para todas aquellas actividades que la ley defina como servicios públicos esenciales, sin que la Corte Constitucional pueda efectuar un control material sobre

tal definición. De acuerdo a tal criterio, la decisión del Congreso determina el carácter de servicio público esencial de una actividad puesto que a él corresponde definirlos. Además, se podría argumentar que debido a la falta de precisión doctrinaria y constitucional de la expresión “servicios públicos esenciales”, ella sólo puede ser llenada de sentido por el órgano de representación política. Por consiguiente, si el Legislador define una actividad como servicio público esencial, tal decisión es suficiente para excluir la garantía del derecho de huelga en ese sector, sin que se pueda discutir si materialmente ésta es o no un servicio público esencial. Habría entonces una discrecionalidad política del Legislador para definir las limitaciones al derecho de huelga.

Conforme a la segunda interpretación, 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. Por consiguiente, conforme a esta segunda hermenéutica, en caso de una eventual revisión constitucional, la Corte debe ejercer un control material sobre la decisión legislativa a fin de determinar si la actividad es o no un servicio público esencial.

La Corte considera que esta segunda interpretación es la adecuada si se efectúa un análisis sistemático de esta excepción constitucional, por las siguientes razones

En primer término, porque se trata de una excepción a la garantía de un derecho; por ende su alcance debe ser determinado de manera restrictiva a fin de proteger el derecho. En caso de duda, es pues necesario optar por aquella interpretación constitucional que menos restrinja el goce del derecho. Y es obvio que entre las dos interpretaciones, la segunda es la que confiere mayores garantías al derecho de los trabajadores a recurrir a la huelga, puesto que establece límites materiales a las posibilidades del Legislador de restringir el derecho.

En segundo término, el enunciado literal muestra que la primera interpretación no es correcta, ya que con ella se quita toda eficacia normativa a la expresión “servicios públicos esenciales” contenida en el artículo 56. En efecto, si fuera servicio público esencial todo aquello que la ley definiera como tal, entonces el contenido del enunciado normativo variaría

de manera sustantiva, puesto que quedaría del tenor siguiente: “Se garantiza el derecho de huelga salvo en los casos definidos por el legislador”. Por consiguiente, si queremos conferir una eficacia normativa real a la expresión “servicios públicos esenciales”, es necesario admitir que la Corte debe efectuar un control material sobre las definiciones del Legislador.

En tercer término, una interpretación finalista que pondere los valores en conflicto conduce al mismo resultado. En efecto, hemos visto que esta excepción se justifica constitucionalmente por la tensión que existe entre el derecho de los trabajadores a recurrir la huelga, y los intereses de los usuarios a que no se vean afectados sus derechos fundamentales por la total interrupción de los servicios esenciales. Por consiguiente, la restricción o la prohibición de la huelga sólo pueden operar en actividades que sean materialmente servicios públicos esenciales, ya que es en ese ámbito material que se presenta esa colisión de principios y derechos. Como señalan con razón algunos ciudadanos intervenientes, el contenido de los servicios esenciales no es caprichoso y no puede resultar entonces de la pura voluntad legislativa.

Finalmente, el estudio de los antecedentes históricos de la norma muestra que fue voluntad de la Asamblea Constituyente establecer una limitación material al Legislador en la definición de los servicios públicos esenciales y en la restricción del derecho de huelga. En efecto, la Asamblea quiso evitar que el Congreso pudiera restringir de manera arbitraria este derecho, puesto que se partía de la constatación de que durante la vigencia de la anterior Constitución, las más disímiles actividades habían sido consideradas servicios públicos. Así, señaló al respecto el delegatario Diego Uribe Vargas que “en Colombia cualquier huelga deviene en violación del orden público, pues un sinnúmero de actividades se consideran servicio público y por ello el derecho no ha funcionado como un mecanismo de justicia y equilibrio”. Por ello, concluía el delegatario, es necesario evitar que “las excepciones se conviertan en principio general”¹¹.

Todo lo anterior muestra que el Constituyente estableció la noción de servicio público esencial como un límite material a la capacidad de limitación del Legislador del derecho de huelga. Es entonces ilógico suponer que el Congreso pueda redefinir, de manera discrecional, estos límites establecidos por la Constitución, lo cual sucede si el Congreso puede calificar cualquier actividad de servicio público esencial y la Corte no ejerce un control material sobre esas definiciones legales. En efecto, si el Congreso puede redefinir los límites

constitucionales de un derecho fundamental, entonces el Legislador, en sentido estricto, deja de estar sujeto a la Constitución y el derecho deja de estar garantizado por la Carta.

Ya con anterioridad, esta Corporación había establecido que el Legislador no puede reclamar el monopolio de la interpretación y definición de los conceptos constitucionales. Dijo entonces la Corte:

“En este proceso abierto y fluido de la interpretación Constitucional no puede el Legislador reclamar el monopolio del mismo y, menos aún, atribuir a sus dictados el carácter de interpretación auténtica. La interpretación que realiza el Legislador de los textos constitucionales la hace en el contexto del ejercicio de su función legislativa y sólo puede obedecer a ese propósito. Las definiciones y precisiones que efectúa no trascienden lo que siempre será norma legal y se funden en ésta. La Corte Constitucional como guardiana de la integridad de la Constitución tiene la misión de confrontar las leyes con sus preceptos y excluir aquéllas que los quebranten, lo que garantiza que la Carta siempre se mantenga como parámetro objetivo de la validez de las restantes normas del ordenamiento y que en todo momento pueda distinguirse lo que es obra del poder constituyente y lo que entra en el campo de los poderes constituidos. De lo dicho se desprende la existencia de un límite cierto a la función interpretativa de los poderes constituidos: sus actos no pueden fungir como interpretación auténtica de la Constitución y elevarse al rango de parámetro constitucional. La Corte en ejercicio de sus atribuciones de defensa del orden constitucional no podría cumplirlas si da cabida a interpretaciones auténticas distintas del fiel entendimiento y lectura que ella misma debe en cada caso hacer de su texto”¹².

En síntesis, conforme a todo lo anterior, si una determinada actividad no es materialmente un servicio público esencial, no podrá el Legislador prohibir o restringir la huelga porque estaría violando el artículo 56 de la Carta.

10- El servicio público esencial es una especie del género servicio público.

Uno de los ciudadanos intervenientes considera que, en sentido estricto, no existe ninguna diferencia entre el servicio público y el servicio público esencial. Según su criterio, a pesar de que el concepto de servicio público está en crisis, una actividad puede ser definida como tal si satisface una necesidad general de una manera general y continua, de suerte que su interrupción puede generar agudos problemas sociales y alterar la vida normal en la

sociedad. Y esto en el fondo es lo que define también a un servicio esencial. Por consiguiente, según este ciudadano, un servicio público no esencial sería una contradicción en los propios términos, pues si la actividad no es esencial es que ella no es necesaria para el desenvolvimiento en la vida social. Esto significaría que en sentido estricto ésta no constituye un servicio público. Por consiguiente, concluye el ciudadano, todos los servicios públicos son esenciales.

La Corte no comparte el criterio del ciudadano por las siguientes razones. En primer término, porque de esa manera se estaría interpretando de manera amplia una restricción a un derecho, cuando tales excepciones son de interpretación estricta y restrictiva.

En segundo término, esa interpretación quita toda eficacia normativa a la palabra “esenciales” del artículo 56 de la Constitución, lo cual contradice el principio hermenéutico del efecto útil. Es pues necesario conferir una eficacia normativa a tal palabra, la cual sólo puede significar que existen servicios públicos que son esenciales y otros que no lo son.

En tercer término, el examen de los antecedentes de la norma muestra que la introducción del calificativo esencial no fue casual sino que fue fruto de un amplio debate y tuvo un sentido preciso: con él se buscó explícitamente ampliar el campo del derecho de huelga, que se había visto fuertemente limitado en el pasado por la calificación de una gran cantidad de actividades como servicio público. Por ello consideraron los Constituyentes que la noción de servicios públicos era demasiado amplia para efectos de la no garantía del derecho de huelga. Era pues necesario delimitar con mayor precisión el ámbito de restringibilidad del derecho de huelga, tal y como finalmente se estableció en el artículo 56 de la Constitución, al señalar que éstas sólo serían válidas en un campo más restringido: los servicios públicos esenciales.

En cuarto término, a nivel conceptual, es posible encontrar actividades organizadas que satisfacen de manera regular y continua intereses generales (noción material de servicio público) pero que no son esenciales, porque su interrupción no afecta valores e intereses fundamentales de la vida en comunidad.

Finalmente, la Constitución únicamente utiliza la palabra esencial para referirse a las restricciones a la huelga, mientras que las otras normas constitucionales se refieren a los servicios públicos en general. Esto significa que el Constituyente decidió mantener un

concepto genérico de servicios públicos para todos los otros efectos constitucionales distintos a la regulación del derecho de huelga. Así, tal concepto opera para la inspección y vigilancia presidencial (CP art. 189 ord 22), el establecimiento de las funciones de los municipios (CP art. 311) y de los Distritos Especiales (CP art. 322), la regulación de las áreas metropolitanas (CP arts 319 y 325), del intervencionismo económico (CP art. 334) y de la finalidad social del Estado (CP art. 365 y 370). Pero este concepto genérico fue expresamente descartado por el Constituyente para la regulación de las limitaciones al derecho de huelga.

Todo lo anterior muestra que, desde el punto de vista sistemático, la Constitución distingue normativamente los servicios públicos de los servicios públicos esenciales a fin de hacer de los segundos una especie de los primeros. Y es a partir de tal constatación que el Legislador debe definir los servicios públicos esenciales y que la Corte debe ejercer, en un futuro, el control material de tales definiciones, en caso de que éstas sean sometidas a su revisión. Por el momento, la Corte no considera procedente adelantar criterios sobre el sentido material del concepto de servicios públicos esenciales, porque no le corresponde en esta ocasión ejercer este control material, ya que ninguna de tales definiciones fue demandada por el actor. Además, frente a este concepto constitucional indeterminado, la propia Constitución ha preferido que exista una definición previa por el Legislativo y que sobre ella - ex post- ejerza su control el juez constitucional. La Corte respeta esa libertad relativa de configuración política del Legislador en esta materia, y por eso no adelanta criterios que pudieran predeterminar las opciones políticas del Congreso. En efecto, la regulación de un tema tan trascendental debe ser el fruto de un debate participativo y democrático, por medio del cual la sociedad colombiana establezca el régimen de su preferencia en el escenario por excelencia de la democracia: el Congreso.

11- La constitucionalidad condicionada de las normas acusadas.

Con los anteriores criterios, entra la Corte a analizar las normas demandadas. Ellas consagran dos mandatos diversos pero muy relacionados. De un lado, el artículo 430 señala que está prohibida la huelga en los servicios públicos. De otro lado, el artículo 450 establece que es ilegal toda suspensión colectiva de trabajo en los servicios públicos. Por consiguiente, una vez declarada ilegal la suspensión del trabajo en un servicio público, el patrono queda en libertad de despedir a quienes hubieran intervenido o participado en ésta, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero, el despido no requerirá de calificación judicial.

Comienza la Corte por analizar la prohibición de la huelga en los servicios públicos, la cual puede ser descompuesta en dos contenidos normativos complementarios, si tenemos en cuenta que los servicios públicos esenciales son una especie del género de los servicios públicos: de un lado, el artículo 430 prohíbe la huelga en los servicios públicos esenciales; y de otro lado, este artículo prohíbe también la huelga en los servicios públicos que no son esenciales.

La primera prohibición es constitucional, ya que la huelga no está garantizada en los servicios públicos esenciales; esta prohibición legal se adecúa entonces al ordenamiento constitucional, ya que el Legislador puede prohibir la huelga en los servicios públicos esenciales, con el fin de proteger los derechos constitucionales fundamentales de los usuarios de tales servicios. No corresponde a la Corte en esta sentencia adelantarse a señalar si la no garantía de la huelga en los servicios públicos esenciales, prevista por el artículo 56 superior, es directamente una prohibición constitucional de la huelga en este campo, o si la Constitución simplemente ha establecido que la autoridad facultada para regular la materia -en este caso únicamente el Legislador- tiene la posibilidad de restringir el derecho de huelga en esas actividades, e incluso, en determinadas circunstancias, prohibirlo, si lo considera políticamente necesario y conveniente para proteger los derechos de los usuarios. En efecto, como la demanda versa sobre una prohibición legal de la huelga, corresponde a la Corte únicamente determinar si esa prohibición, en un determinado ámbito de actividades (los servicios públicos esenciales), es o no conforme a la Constitución, sin que deba esta Corporación adelantar otros criterios que puedan condicionar la libertad relativa de configuración del Legislador en esta materia.

Consideraciones similares se pueden efectuar con respecto a la declaratoria de ilegalidad de las suspensiones colectivas de trabajo en los servicios públicos prevista por literal a del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo. Ella es exequible para aquellos servicios públicos que son esenciales, pero no es admisible cuando se trate de servicios no esenciales, caso en el cual no podrá darse aplicación al ordinal 2 de este mismo artículo.

Por consiguiente, la Corte, en la parte resolutiva de esta sentencia, efectuará una constitucionalidad condicionada de las normas impugnadas.

La Corte advierte que los demás incisos de los artículos 430 y 450 del Código Sustantivo del

Trabajo no fueron objeto de acusación por el demandante. La Corte se abstiene entonces de hacer cualquier pronunciamiento sobre la constitucionalidad de tales normas en esta sentencia, por lo cual estas disposiciones mantienen su vigencia.

12- Exhorto al Congreso para una regulación de la huelga en los servicios públicos esenciales en un tiempo razonable, por la importancia del tema y el mandato del artículo 56 de la Constitución.

La Corte constata que el Legislador post-constituyente ha definido la existencia de servicios públicos esenciales en dos campos de actividades. Así, el artículo 4º de la Ley 100 de 1993 señala que el servicio público obligatorio de seguridad social es esencial “en lo relacionado con el Sistema General de Seguridad Social en salud” y en pensiones “es esencial sólo en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de pensiones”. Por su parte, la Ley 142 de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones” señala, en su artículo 4º, que “todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales”.

En esta sentencia, la Corte no se pronuncia sobre la constitucionalidad de estas definiciones por cuanto ellas no han sido demandadas. Pero la Corte constata que no existe una regulación legal post-constituyente sistemática del trascendental tema de la huelga en los servicios públicos esenciales. Ello puede ser explicable porque Colombia sigue viviendo un complejo período de transición constitucional. Sin embargo no puede esta Corporación ignorar que la falta de una regulación de la huelga acorde con la Constitución puede ser un motivo de conflictividad social, puesto que, con razón señala la vista fiscal que “el imperativo constitucional de ampliar el derecho de huelga, a través de restringir el viejo concepto de servicio público al de servicio público esencial, está llamado antes que nada a favorecer la ampliación de la democracia económica y social de que habla la Constitución -y aun de la política-, mediante la reinstitucionalización del movimiento sindical y huelguístico”. En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia, durante la vigencia de la anterior Constitución, también había considerado que las medidas que regulan las relaciones obrero patronales deben ser expedidas con prontitud, por cuanto los aplazamientos normativos en este campo generan un estado de intranquilidad social en el país¹³.

Además, tampoco puede dejar de lado la Corte que la Constitución tiene fuerza normativa y ella ordena en su artículo 56 que el Legislador debe definir los servicios públicos esenciales en los cuáles no está garantizada la huelga. Definir estos servicios es pues un poder pero también un deber constitucional del Legislador como poder constituido.

Por todo lo anterior, la Corte estima vital que el Congreso, en un plazo razonable, expida una regulación de la huelga en los servicios públicos que sea acorde con la Constitución, por lo cual, en la parte resolutiva de esta sentencia, lo exhortará en tal sentido.

Con esta modalidad de exhorto, esta Corporación no está, en manera alguna, desbordando su competencia o invadiendo la órbita de actuación del Congreso. Por el contrario, el profundo respeto por la estructura del Estado y por la libertad de configuración política del Legislativo es lo que explica que la Corte se haya abstenido de delimitar materialmente el concepto de servicios públicos esenciales. Pero la ausencia de normas transitorias que prolonguen de manera indefinida las regulaciones legales preconstituyentes en este campo, la protección del derecho de los trabajadores y de los usuarios, así como el carácter normativo de la Constitución obligan a la Corte a efectuar este exhorto, con el fin de guardar la “integridad y supremacía de la Constitución”, tal y como lo establece el artículo 241 superior. El exhorto no debe entonces ser visto como una ruptura de la división de los poderes sino como una expresión de la colaboración de los mismos para la realización de los fines del Estado (CP art. 113), en particular para la garantía de la efectividad de los derechos de las personas (CP art. 2º). En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano establece mecanismos de cooperación entre los órganos del Estado a fin de asegurar la fuerza expansiva de los derechos constitucionales. Así, por no citar sino un ejemplo, la propia Constitución establece que el Procurador General de la Nación deberá “exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes”. (CP art. 278 ord 4º). No es pues extraño que la Corte Constitucional pueda exhortar al Congreso para que adecúe el orden legal a la Constitución en materia de derechos constitucionales.

Además, este tipo de exhorto no es en manera alguna una innovación doctrinaria de esta Corte o de esta sentencia, sino que éste surge de las tensiones valorativas propias del texto constitucional, en particular de aquella que existe entre la supremacía normativa de la Constitución y el principio de libertad de configuración del Legislador. Esto explica que la

mayoría de los tribunales constitucionales establezcan formas similares de exhortos con el fin de armonizar tales principios y tomar en cuenta los efectos sociales de las decisiones constitucionales. Así, el Tribunal Constitucional alemán ha adoptado estos exhortos bajo la forma de “resoluciones de aviso” o “admonitorias”¹⁴. En el mismo sentido ha actuado, en determinados casos, el Tribunal Constitucional Español¹⁵.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: Con respecto a la parte impugnada del artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, estarse a lo resuelto en la Sentencia C-110/94 del 10 de marzo de 1994.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, siempre que se trate, conforme al artículo 56 de la Constitución Política, de servicios públicos esenciales definidos por el Legislador.

TERCERO: Declarar EXEQUIBLE el literal a) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, siempre que se trate, conforme al artículo 56 de la Constitución Política, de servicios públicos esenciales definidos por el Legislador.

CUARTO: EXHORTAR al Congreso para que en un plazo razonable expida una regulación de la huelga en los servicios públicos esenciales que sea acorde con la Constitución.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia C-110/94 del 10 de marzo de 1994. MP José Gregorio Hernández Galindo.

2 Corte Constitucional. Sentencia T-443/92 del 6 de julio de 1992. MP José Gregorio Hernández Galindo. Gaceta de la Corte Constitucional, 1992, Tomo 3, pp 297 y ss.

3 Sobre el carácter fundamental del derecho de asociación sindical, ver entre otras, la sentencia T-418 del 19 de junio de 1992. M.P Simón Rodríguez. Rodríguez.

5Corte Constitucional. Sentencia T-443/92 del 6 de julio de 1992. MP José Gregorio Hernández Galindo. Gaceta de la Corte Constitucional, 1992, Tomo 3, pp 297 y ss.

6Ver Temistocle Martines. *Diritto Costituzionale* (7 Ed). Milano: Giuffré Editore, 1992. pp 747 y ss.

7Ver 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 mayo de 1986.

9Ver 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.

10Corte Constitucional, Sentencia T-210/94 del 27 de abril de 1994. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

11Ver Gaceta Constitucional No 133. p.7

12Corte Constitucional. Sentencia C-531/93 del 11 de noviembre de 1993. MP Eduardo Cifuentes Muñoz

13Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 24 de mayo de 1967. M.P Dr Anibal Cardozo. Gaceta Judicial. No 2284-96, p 75.

14Ver Hans Peter Schneider. *Democracia y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp 62 y 218 y ss.

15Tribunal Constitucional Español. Sentencia S-124/84 del 18 de diciembre de 1984, Fundamentos 7 a 10.