

Sentencia No. C-548/94

COSA JUZGADA ABSOLUTA

La cosa juzgada absoluta opera como en el presente caso cuando en la misma providencia no se advierte la posibilidad de que existan algunos elementos relevantes que puedan ser materia de un nuevo examen de constitucionalidad que no no hayan sido considerados expresamente en el primer fallo.

DERECHO DE HUELGA

La huelga se considera como uno de los más valiosos derechos e instrumentos jurídicos con que cuentan los trabajadores para solucionar sus conflictos laborales de carácter económico, previo desde luego, el agotamiento de las etapas encaminadas a lograr la definición de las diferencias laborales mediante el arreglo directo o la mediación. En ejercicio del derecho de huelga y con el cumplimiento de las disposiciones legales que la reglamentan, los trabajadores y las organizaciones sindicales no solo promueven y defienden sus intereses económicos y profesionales tendientes a obtener el mejoramiento de las condiciones del trabajo, sino que también persiguen el reconocimiento de derechos y garantías que superan el mínimo de estos, consagrados en las disposiciones laborales, como medio efectivo para la solución de los conflictos en las relaciones entre trabajadores y empresarios.

DERECHO DE HUELGA-Límites/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Cesación de la huelga/PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL/CONFLICTO LABORAL-Decisión arbitral/DERECHO DE HUELGA-Reglamentación

Si bien es cierto el derecho de huelga está garantizado por la Carta Política de Colombia y que no existen derechos absolutos, es pertinente señalar que cuando se afectan de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, pueda el Presidente de la República ordenar la cesación de la huelga a fin de que el diferendo laboral que la provocó sea sometido a fallo arbitral. Ello está en consonancia con la necesidad de garantizar el orden económico y social justo en el país y de consolidar la prevalencia del interés general sobre el particular de que tratan las normas constitucionales comentadas. La Ley 48 de 1968

al facultar al Presidente de la República para ordenar la cesación de la huelga en estos casos, no vulnera los preceptos constitucionales señalados en la demanda, por cuanto el artículo 56 de la Carta defirió en el legislador la facultad de reglamentar el derecho de huelga, que no encuentra concebido como absoluto y que frente a la prevalencia del interés general a que se ha aludido y a la finalidad de garantizar el orden económico y justo, es susceptible de limitación como en el caso excepcional de la norma acusada, razón por la cual habrá de declararse exequible.

REF: PROCESO No. D - 622

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3o. numeral 4o. de la Ley 48 de 1968 y numerales 3 y 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990.

TEMAS:

Derecho de Huelga.

Eventos en que el conflicto laboral debe ser sometido a decisión arbitral en forma obligatoria.

ACTOR:

LUIS ALFONSO VELASCO PARRADO

MAGISTRADO SUSTANCIADOR:

HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobado por acta número 62 de Diciembre 1o. de 1994.

Santa Fé de Bogotá, D.C., Diciembre primero (1o.) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES.

Procede la Corte Constitucional a resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada por

el ciudadano LUIS ALFONSO VELASCO PARRADO contra los artículos 3o. numeral 4 de la Ley 48 de 1968 y numerales 3 y 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al igual que a los Ministros de Justicia y del Derecho y de Trabajo y Seguridad Social, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS.

Se transcribe a continuación el texto de las normas acusadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales No. 32679 del jueves veintiseis (26) de diciembre de 1968 y 39618 del martes 1o. de enero de 1991. Las negrillas corresponden a lo acusado.

“LEY 48 DE 1968

(diciembre 16)

por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a

las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo

del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

(“...)

ARTICULO 3o.- Los Decretos legislativos números 2351 de 1965 y 939 de 1966, seguirán rigiendo como leyes después de levantado el estado de sitio, con las modificaciones y

adiciones siguientes:

(...)

4. Si una huelga, por razón de su naturaleza o magnitud afecta de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, el Presidente de la República podrá ordenar en cualquier momento la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral. Pero el Presidente no podrá tomar esa decisión sin el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Se deroga el ordinal i) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo tal como fue sustituido por el artículo 1o. del Decreto Legislativo 753 de 1956.”

“LEY 50 DE 1990

(diciembre 28)

Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

(“...)

ARTICULO 63.- El artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 33 del Decreto 2351 de 1965, quedará así:

Artículo 448. Funciones de las autoridades.

1. Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas tienen a su cargo la vigilancia del curso pacífico del movimiento y ejercerán de modo permanente la acción que les corresponda, a fin de evitar que los huelguistas, los empleadores, o cualesquiera personas en conexión con ellos excedan las finalidades jurídicas de la huelga, o intenten aprovecharla para promover desórdenes o cometer infracciones o delitos.

2. Mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persistan en la huelga, las

autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo.

3. Declarada la huelga, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social de oficio o a solicitud del sindicato o sindicatos que agrupen la mayoría de los trabajadores de la empresa, o en defecto de estos, de los trabajadores en asamblea general, podrá someter a votación de la totalidad de los trabajadores de la empresa, si desean o no, sujetar las diferencias persistentes a fallo arbitral. Si la mayoría absoluta de ellos optare por el tribunal, no se suspenderá el trabajo o se reanudará dentro de un término de tres (3) días hábiles si se hallare suspendido.

El Ministro solicitará al representante legal del sindicato o sindicatos convocar la asamblea correspondiente. Si la asamblea no se celebra dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a dicha solicitud, el Ministro la convocará de oficio.

En la resolución de convocatoria de la asamblea, se indicará la forma en que se adelantará ésta, mediante votación secreta, escrita e indelegable; y el modo de realizar los escrutinios por los inspectores de trabajo, y en su defecto por los alcaldes municipales.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

A juicio del actor, las normas acusadas vulneran la Constitución Política en sus artículos 56, 113, 122 y 235 numeral 7o.

Afirma que las disposiciones demandadas establecen en cabeza del poder ejecutivo una doble facultad al consagrar la intervención del Presidente de la República y del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, así como un control previo por parte de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el conflicto colectivo de trabajo.

Destaca que a pesar de que dichas intervenciones son facultativas, limitan el ejercicio del derecho de huelga cuando con ella se afecte gravemente la economía nacional, con lo cual se vulnera el artículo 56 de la Constitución Política que garantiza ese derecho sin limitación alguna.

Según manifiesta, la única restricción que la Carta consagró a este derecho, opera sólo para

los servicios públicos esenciales, definidos por el legislador. A él corresponde reglamentar y definir cuáles son los servicios públicos esenciales en los que no puede hacerse efectiva la huelga. De ahí que las excepciones deban hacerse por la vía legal y en forma taxativa. No existe entonces una facultad constitucional que autorice al Ejecutivo para limitar el ejercicio de este derecho.

En sentir del demandante, a más de ello, el artículo 3o. numeral 4o. de la Ley 48 de 1968, viola el artículo 235 de la Constitución Nacional, en cuanto otorga a la Corte Suprema de Justicia una atribución consistente en dar concepto previo y favorable para que pueda decretarse la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron se sometan a fallo arbitral.

Igualmente, sostiene que tan sólo el Congreso puede introducirle restricciones o limitaciones al derecho de huelga y no la Rama Ejecutiva, tal como lo prevén las normas impugnadas, razón por la cual se viola el principio de la división de las ramas del poder público, consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política.

Finalmente, después de aludir a una jurisprudencia de la Corte Constitucional relativa a la naturaleza y aplicación de los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, el actor solicita a la Corporación declarar la inexecutable de las normas acusadas.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA.

El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante apoderado, presentó escrito en el que solicita respecto de los numerales 3 y 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990, estarse a lo resuelto en providencia de la Corte Suprema de Justicia No. 115 del 26 de septiembre de 1991, que los declaró exequibles.

En relación con el numeral 4o. del artículo 3o. de la Ley 48 de 1968, sobre la intervención del Presidente de la República y el control previo que ejerce la Corte Suprema de Justicia, indica que si bien limita el ejercicio del derecho de huelga, ello es una apreciación subjetiva que lleva al actor a concluir que la Constitución solo ha establecido límites en el caso de los servicios públicos esenciales.

Esto, ya que la huelga no es un derecho de aplicación inmediata en los términos del artículo 85 superior, y porque además, el artículo 56 de la Carta le otorga la facultad al legislador para reglamentarlo, como lo hizo en la norma acusada.

A su juicio, las dos razones que explican esto son: por una parte, que la expedición de la nueva Constitución no implica la derogatoria en bloque de todo el ordenamiento legal, sino solamente opera en relación con la Carta de 1886 y con aquellas normas legales que le sean incompatibles; y por otra parte, que dentro de la Constitución de 1991, existen principios fundamentales que resultarían inaplicables si se siguiera la apreciación del actor.

Señala que la norma impugnada lejos de contrariar el artículo 56 constitucional, constituye una reglamentación del derecho de huelga. Sustenta su apreciación en la sentencia de esta Corporación correspondiente al expediente de tutela No. T-1369, en la que se indica que el derecho de huelga debe ejercerse dentro del marco jurídico invocado en el preámbulo de la Constitución, atendiendo a la prevalencia del interés general.

Finalmente y en relación con la facultad otorgada a la Corte Suprema de Justicia, manifiesta que ella encuentra fundamento constitucional en el numeral 7o. del artículo 235 de la Carta, según el cual:

“Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

(...)

7. Las demás atribuciones que señale la ley”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante oficio No. 484 de Agosto 11 de 1994, el Procurador General de la Nación, Doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, envió el concepto de rigor, solicitando a esta Corporación declarar exequible el numeral 3o. del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990, e inexecutable el numeral 4o. del mismo precepto, así como el numeral 4o. del artículo 3o. de la Ley 48 de 1968. Fundamenta su apreciación en las siguientes consideraciones.

Señala el concepto fiscal en relación con los numerales 3o. y 4o. del artículo 63 de la Ley 50

de 1990, que no opera el fenómeno de la cosa juzgada absoluta, ya que en el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, expresamente se indicó que dicho examen se efectuó exclusivamente respecto de ciertos preceptos de la nueva Carta, como aquellos que se refieren al interés general y a la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

Manifiesta el Procurador que existen elementos relevantes planteados por el actor que no fueron considerados en aquella oportunidad, por lo que considera necesario realizar un nuevo examen de constitucionalidad. Observa además, que la Corte Suprema de Justicia había declarado exequible el artículo 3o. de la Ley 48 de 1968 acusado, pero por razones diferentes a las que hoy se exponen.

Indica que le asiste razón al demandante cuando afirma que las facultades concedidas al Ejecutivo en las normas acusadas, constituyen una limitación al derecho de huelga no contemplada en el artículo 56 superior, ya que la única limitación constitucional a este derecho, está dada por los valores que subyacen al servicio público esencial.

Considera que la prevalencia del interés público a que se refiere el artículo 1o. de la Carta y que le sirvió de base a la Corte Suprema de Justicia para declarar la exequibilidad del artículo 63 de la Ley 50 de 1990, radica en la protección de los servicios públicos esenciales. A su juicio, a pesar de los controles previos que consagran los preceptos demandados, la facultad gubernamental para dar por terminada la huelga, concentra en el Ejecutivo una enorme discrecionalidad en la medida que implica una valoración coyuntural de la totalidad socio-económica del Estado.

Sobre el particular, el Jefe del Ministerio Público advierte:

“Los peligros de la arbitrariedad hay que ponerlos en evidencia, con tanta mayor razón, cuando estamos en un país donde el movimiento sindical está profundamente debilitado; donde la estructura del sindicalismo es de base y no de industria, lo cual hace muy poco probable la afectación global de la economía a través de la huelga....”

Por esto estima el señor Procurador que la existencia de una facultad gubernamental para dar por terminada la huelga es contraria al texto y espíritu de la Constitución de 1991.

Finalmente, en relación con el inciso 3o. del artículo 63 de la Ley 50 de 1990, manifiesta que la facultad del Ministro de Trabajo para someter a votación de los trabajadores de una empresa en asamblea general la posibilidad de resolver sus diferencias persistentes a un fallo arbitral, sí es compatible con el artículo 55 de la Carta que le impone al Estado el deber de promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo. En tal virtud, solicita declarar dicha previsión ajustada al ordenamiento superior.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente acerca de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el inciso 4o. del artículo 3o. de la Ley 48 de 1968 y numerales 3 y 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990.

Segunda. Cosa juzgada constitucional en relación con los numerales 3 y 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990.

En primer lugar, en relación con el artículo 63, incisos 3o. y 4o. de la Ley 50 de 1990, que estos ya fueron objeto de acusación ante la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso radicado bajo el No. 2304, que concluyó con la sentencia No. 115 del 26 de septiembre de 1991, en la que se declaró exequible el precepto citado en los numerales nuevamente demandados.

En dicho fallo, la Corte Suprema al estudiar los cargos presentados contra los numerales 3 y 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990, lo hizo con fundamento en la nueva normatividad constitucional de la Carta de 1991, con los siguientes razonamientos:

“Sobre todo en sus momentos de auge, el movimiento sindical siempre quiso que el derecho de huelga fuera absoluto e ilímite de manera que el conflicto colectivo solamente pudiese ser superado debido a su voluntad soberana e incondicional; se reconoció, sin embargo, que la

huelga no afecta solamente los intereses de los trabajadores que en ella se apoyan para lograr sus fines sino también los de la empresa y en general el orden económico que merece igual protección; era necesario, en consecuencia, buscar el equilibrio entre los intereses opuestos y así lo comprendió el constituyente de 1936 que no permitió la huelga en los servicios públicos y defirió a la ley la reglamentación de su ejercicio, como lo ha hecho con muy buen juicio, el precepto que se examina (artículo 63 de la Ley 50 de 1990); la imagen bien conocida de instituciones industriales desoladas, abandonadas, inútiles, indefinidamente libradas al deterioro y la improductividad, como testigos permanentes de un conflicto que nadie quiso resolver para rescatar los bienes perdidos y el mismo empleo, sirvió para que la ley acudiera a evitar el empobrecimiento general y el daño social que la contumacia de las partes irrogaba, mediante métodos alternativos que dejaran a salvo la protección debida a todos y que ahora tienen especial apoyo en el artículo 55 constitucional, conforme al cual, “es deber del Estado promover.... los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”, como lo es, precisamente, la instancia arbitral” (negritas fuera de texto).

Por lo tanto, estima la Corporación que en el presente caso, los efectos de la cosa juzgada que amparan las providencias de la Corte Constitucional, deben aplicarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 243 de la Carta Política, según el cual, los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Respecto al alcance de la cosa juzgada constitucional, ha señalado esta Corporación¹:

“....

Frente a un juicio de constitucionalidad respecto de una determinada norma es necesario diferenciar tres situaciones:....

.....

La segunda situación se presenta cuando se ha declarado exequible o inexecutable una norma con fundamento en determinados cargos y es acusada posteriormente con base en cargos distintos, o por infracción de normas diferentes del mismo texto constitucional.

En estos casos el efecto de la cosa juzgada absoluta se extiende a las consideraciones

específicas de cada fallo. Son éstos, pues, los elementos fundamentales para determinar en cada caso el alcance del estudio realizado por el fallador, frente a los artículos constitucionales que estime pertinentes para la dilucidación del acuerdo o contradicción de la norma estudiada con los preceptos de la Carta. ...

En principio entonces, en este evento operará con todo el rigor la cosa juzgada absoluta, salvo que la sentencia hubiere sido explícita en manifestar que el juicio de constitucionalidad se realiza exclusivamente respecto de ciertos y determinados preceptos, o cuando el juez advierta que existen elementos relevantes que no fueron considerados en el primer fallo, y que pueden llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma demandada.

....”.

Cabe reiterar que conforme a lo expuesto por la Corporación, la cosa juzgada absoluta opera como en el presente caso cuando en la misma providencia no se advierte la posibilidad de que existan algunos elementos relevantes que puedan ser materia de un nuevo examen de constitucionalidad que no no hayan sido considerados expresamente en el primer fallo.

En consecuencia, como la decisión de la Corte Suprema de Justicia no hizo ninguna salvedad al respecto y se pronunció cuando ya estaba en vigencia la nueva Carta Política de 1991, dicha providencia goza del efecto de cosa juzgada constitucional, razón por la cual habrá de estarse a lo allí decidido, como así se declarará en la parte resolutive de esta sentencia.

Tercera. Problema jurídico planteado en relación con el numeral 4o. del artículo 3o. de la Ley 48 de 1968.

Entra a examinar la Corte la acusación que el actor formula contra el numeral 4o. del artículo 3o. de la Ley 48 de 1968, el cual en su criterio limita el ejercicio del derecho de huelga, al autorizar al Presidente de la República, previo el concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, a ordenar la cesación de la huelga y someter los diferendos a fallo arbitral, violando así el artículo 56 de la Constitución Política, por cuanto la única restricción que allí se autoriza y se establece en relación con este derecho, se refiere a los servicios públicos esenciales.

Igualmente, estima el demandante que las normas acusadas violan el principio de la división

de las ramas del poder público, ya que la Carta Política de 1991 deja al Congreso exclusivamente la facultad de restringir el derecho de huelga y no al Ejecutivo.

Conforme a lo anterior y para determinar la constitucionalidad de los preceptos acusados, es procedente hacer algunas referencias relacionadas con el derecho de huelga y las limitaciones que su ejercicio conlleva, de acuerdo al texto superior -artículo 56-, previo al examen de los cargos formulados.

El artículo 56 de la Constitución Política de 1991 consagró la garantía del derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador y agregó que: “La ley reglamentará este derecho”.

El precepto mencionado es similar al que establecía el artículo 11 de la Constitución de 1886, menos en lo atinente a la excepción que en ésta se extiende a los servicios públicos en general, mientras que en la Carta vigente se restringe a los “esenciales definidos por el legislador”, que declara la ley que reglamente el derecho de huelga.

En el mismo Código Sustantivo del Trabajo se definió dentro de la reglamentación correspondiente en el artículo 429 a la huelga, como “la suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos y previos los trámites establecidos” en el mismo estatuto sustantivo del trabajo.

La huelga así concebida, se considera como uno de los más valiosos derechos e instrumentos jurídicos con que cuentan los trabajadores para solucionar sus conflictos laborales de carácter económico, previo desde luego, el agotamiento de las etapas encaminadas a lograr la definición de las diferencias laborales mediante el arreglo directo o la mediación.

En ejercicio del derecho de huelga y con el cumplimiento de las disposiciones legales que la reglamentan, los trabajadores y las organizaciones sindicales no solo promueven y defienden sus intereses económicos y profesionales tendientes a obtener el mejoramiento de las condiciones del trabajo, sino que también persiguen el reconocimiento de derechos y garantías que superan el mínimo de estos, consagrados en las disposiciones laborales, como medio efectivo para la solución de los conflictos en las relaciones entre trabajadores y empresarios.

Sobre lo anterior, es pertinente reiterar lo expuesto por esta Corporación en sentencia No. T-443 de julio 6 de 1992:

“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” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-443 del 6 de julio de 1992).

La Corte ha considerado que tal como establece el artículo 56 de la Carta Política, la definición de los servicios públicos esenciales corresponde al legislador sin perjuicio de que en la oportunidad correspondiente pueda esta Corporación dentro de su función que tiene para la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución examinar si dichas

definiciones están ajustadas a la Carta Política. De ahí que en la sentencia No. C-473 de octubre 27 de 1994, MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero, se expresó:

“La lectura de la norma -artículo 56 de la Carta- 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.

....

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”.²

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”.

....

“... 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...

....

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.

...”

Cuarta. El exámen de los cargos formulados contra el artículo 3o. numeral 4o. de la Ley 48 de 1968.

Fundamenta la solicitud de inexecuibilidad el demandante, en la violación de los artículos 56, 113, 122 y 235 de la Constitución Política por imponer un límite al ejercicio del derecho de huelga que no consagra la Carta y por la violación del principio de la división de las ramas del

poder público, al autorizar al Ejecutivo a restringir el derecho de huelga, cuando el único facultado para ello es el Congreso de la República.

El precepto demandado faculta al Presidente de la República para ordenar en cualquier momento la cesación de la huelga y disponer que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral cuando “por razón de su naturaleza o magnitud afecta de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto”.

En tales circunstancias, agrega la norma, el Presidente no podrá tomar esa decisión sin el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

No resulta procedente el cargo esgrimido por el demandante a que se ha hecho referencia, pues en el presente asunto se trata de una medida excepcional que tiende a evitar que se produzcan situaciones que de manera grave perturben y afecten “los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto”.

Desde el mismo Preámbulo de la Constitución se estableció la finalidad de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes el trabajo, dentro de un marco que garantice entre otras “un orden económico y social justo”. Igualmente cabe destacar que dentro de los principios fundamentales consagrados en la Carta Política se encuentra el de la prevalencia del interés general -artículo 1o. CP.- y como finalidades esenciales del Estado se establece la de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, para la vigencia de un orden justo -artículo 2o. CP.-.

De lo anterior se desprende que si bien es cierto el derecho de huelga está garantizado por la Carta Política de Colombia y que como lo ha expresado esta Corte en reiteradas oportunidades, no existen derechos absolutos, es pertinente señalar que cuando se afectan de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, pueda el Presidente de la República ordenar la cesación de la huelga a fin de que el diferendo laboral que la provocó sea sometido a fallo arbitral. Ello está en consonancia con la necesidad de garantizar el orden económico y social justo en el país y de consolidar la prevalencia del interés general sobre el particular de que tratan las normas constitucionales comentadas.

De otro lado debe tenerse en cuenta que no se atribuye en el precepto demandado una

potestad discrecional al Presidente de la República en lo relacionado con la cesación de la huelga en el evento de que se configure la situación que afecte de manera grave los intereses de la economía nacional, pues la misma ley en el artículo acusado determina que el Presidente “no podrá tomar esa decisión sin el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia”, lo que limita el ejercicio de dicha facultad y la somete a la consideración y al pronunciamiento favorable de esa respetable y alta Corporación de la justicia colombiana.

A lo anterior debe agregarse que tampoco la facultad asignada a la Corte Suprema de Justicia para los efectos mencionados en la norma que se examina resulta contrario a la Constitución, pues como claramente se indica en el artículo 235 de la misma, son funciones de esa Corporación entre otras: “7. Las demás atribuciones que señale la ley”, razón por la cual por este aspecto tampoco resulta infringida la norma superior por parte de la disposición demandada.

En presencia de las situaciones excepcionales citadas, relacionadas con la prevalencia del interés general que se traduce en el caso materia de examen constitucional a evitar que se afecten de manera grave y considerable los intereses de la economía nacional, estima la Corte que la Ley 48 de 1968 al facultar al Presidente de la República para ordenar la cesación de la huelga en estos casos, previo el concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, no se vulneran los preceptos constitucionales señalados en la demanda, por cuanto el artículo 56 de la Carta defirió en el legislador la facultad de reglamentar el derecho de huelga, que no encuentra concebido como absoluto y que frente a la prevalencia del interés general a que se ha aludido y a la finalidad de garantizar el orden económico y justo, es susceptible de limitación como en el caso excepcional de la norma acusada, razón por la cual habrá de declararse exequible.

Es pertinente tener en cuenta lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, en relación con el punto a que se contrae la norma acusada, en los siguientes términos:

“Gran número de los documentos demuestran en concreto, que muchísimas obras públicas de obvio interés nacional y de significativa importancia para el desarrollo y progreso del país, han tenido que ser paralizadas y otras se encuentran a punto de ser suspendidas en su ejecución, por causa de la escasez de cemento, motivada por las huelgas que afectan a más

de la mitad de las empresas productoras. Muchas de esas obras, además, se enderezan hacia una mejor prestación de servicios públicos esenciales y de innegable influencia en la buena marcha de la economía nacional, como son las de acueducto, energía eléctrica e interconexiones, centrales hidroeléctricas, puentes, carreteras y obras de conservación.

Igual fenómeno acontece en el sector privado, a cuyo éxito o fracaso también resulta ser sensible la economía general. Y si a todo lo anterior se agrega que las huelgas de que trata afectan la economía de las empresas que las padecen; a sus propios trabajadores y familiares de éstos en cuanto estén dejando de percibir por tiempo prolongado su salario; a la industria de la construcción toda y a su inmenso número de empleados con sus respectivas familias; muchos de los cuales comienzan a quedar cesantes en sus empleos....., el problema cobra mayores proporciones y aumenta su incidencia en la economía nacional, afectándola gravemente” (negrillas fuera de texto).

De lo anterior se colige la importancia que en los eventos de grave afectación de la economía nacional, exista la intervención estatal, pues es clara la facultad del Estado en lo que concierne a la dirección general de la economía del país, además de la adopción de las medidas necesarias encaminadas a preservar el orden económico y a la defensa del interés general de la comunidad -artículo 334 de la CP.

En este sentido, el artículo 150 numeral 21 de la Constitución, señala que “corresponde al Congreso expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica”.

Adicionalmente a la circunstancia expresada, de que el derecho de huelga no es absoluto como lo ha precisado esta Corte, el artículo 56 de la Constitución adscribió al legislador la facultad de reglamentar su ejercicio, en desarrollo de lo cual es procedente consagrar la limitación a que se contrae la norma acusada, más aún cuando como se ha expuesto, el Estado tiene la obligación no sólo de adoptar las medidas en orden a conservar el orden público, económico, social o ecológico -atribución en cabeza del Presidente de la República-, sino especialmente de promover la solución pacífica de los conflictos de trabajo como lo señala el artículo 55 de la Carta, según el cual “es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos de trabajo”, a fin de evitar la prolongación de cesaciones indefinidas de trabajo que so pretexto del ejercicio del derecho

de huelga ocasionan sensibles perjuicios tanto para los mismos trabajadores y sus familias, como para los empresarios y la economía en general.

Finalmente, debe agregar la Corte a lo expuesto que como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corporación, los derechos que consagra la Carta Política no pueden entenderse ni interpretarse bajo una concepción absoluta de los mismos, sino por el contrario, limitados en su ejercicio y efectividad hacia el bien común y a la prevalencia del interés general.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos como lo están los trámites que establece el Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION,

R E S U E L V E :

PRIMERO: Estarse a lo resuelto por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia No. 115 del 26 de septiembre de 1991, en la que se declaró la exequibilidad del artículo 63 de la Ley 50 de 1990.

SEGUNDO: Declarar exequible el artículo 3o. numeral 4o. de la Ley 48 de 1968.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-548/94

RESERVA LEGAL EN MATERIA DE HUELGA-Vulneración/DERECHO DE HUELGA/PRINCIPIO DE SEPARACION DE FUNCIONES ENTRE ORGANOS DEL ESTADO-Vulneración (Salvamento de voto)

La norma impugnada desconoce la estricta reserva de ley que la Constitución estableció en materia de huelga. En efecto, la Constitución establece que la huelga no está garantizada “en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador”, lo cual implica que únicamente el Legislador puede definir los ámbitos materiales en los cuales no está garantizada la huelga, sin que pueda delegar en otras autoridades tal competencia. Por lo tanto, la norma acusada desconoce la reserva legal en materia de huelga, puesto que confiere una facultad abierta al Ejecutivo para establecer campos en los cuáles este derecho constitucional de los trabajadores deja de estar garantizada, mientras que, conforme a la Constitución y a la propia jurisprudencia de esta Corporación, esta competencia es exclusiva del Congreso. Es cierto que la facultad del Ejecutivo está sometida a un control judicial, puesto que requiere el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, pero ello no subsana el desconocimiento de la reserva legal establecida por la Carta. De esa manera, además, la norma acusada viola la separación de poderes, puesto que atribuye al Gobierno una competencia que es propia del Congreso.

DERECHO DE HUELGA-Ambito material/SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES/DERECHO DE HUELGA EN SERVICIOS PUBLICOS NO ESENCIALES (Salvamento de voto)

La norma impugnada desconoce el ámbito material en el cual la huelga, según la Constitución, no está garantizada. En efecto, ello ocurre únicamente en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador, sin que tal expresión pueda ser interpretada de manera amplia, puesto que, como lo había establecido esta Corporación, se trata de la excepción a la garantía constitucional de un derecho, la cual 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”. El artículo impugnado desconoce el derecho de huelga en ámbitos diversos a los servicios públicos esenciales, puesto que el Gobierno puede suspender las huelgas que, a su juicio, afecten la economía nacional. La norma es entonces inconstitucional. 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.

DERECHO DE HUELGA-Solución pacífica de conflictos (Salvamento de voto)

No nos parece entonces lógico que si la Corte ha reconocido, y reconoce en esta misma sentencia, la función positiva que juega el derecho de huelga en el afianzamiento de un sistema democrático, a su vez avale, invocando la solución pacífica de los conflictos laborales, normas legales que vulneran el contenido esencial de este derecho de los trabajadores.

PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL (Salvamento de voto)

la Constitución reconoce la dignidad de la persona y sus derechos inalienables, por lo cual no basta con invocar consideraciones de interés general para limitar un derecho de la persona. Admitir que los derechos de la persona sólo valen en la medida en que contribuyen al interés general es, en el fondo, restar toda eficacia jurídica concreta al reconocimiento constitucional de tales derechos. Coincidimos entonces plenamente con estos criterios adelantados en esa sentencia por la Corporación, por lo cual consideramos que la prevalencia del interés general sobre el interés particular debe ser manejada, dentro de la interpretación constitucional, de manera tal que no se reste la eficacia que la propia Constitución confirió a los derechos de la persona.

Los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, disentimos de la decisión de la Corporación que declaró exequible el artículo 3º de la Ley 48 de 1969, el cual faculta al Gobierno, previo concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, a ordenar, en cualquier momento, la suspensión de aquellas huelgas que, por razón de su naturaleza o magnitud, afectan de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto. En tales casos, el conflicto será sometido a decisión arbitral.

También tenemos objeciones sobre la constitucionalidad de la otra norma impugnada, a saber, los ordinales tres y cuatro del artículo 63 de la Ley 50 de 1990, pero coincidimos con la Corporación en que, con respecto a ella, opera la cosa juzgada constitucional, ya que dicha

norma había sido declarada exequible por la Corte Suprema de Justicia el 26 de septiembre de 1991.

Para la Corte el artículo 3º de la Ley 48 de 1969 es constitucional, porque el derecho de huelga no es absoluto, y la Constitución consagra la prevalencia del interés general sobre el particular. Además, considera la Corte que es esencial tener en cuenta que la Constitución establece que el Estado debe buscar la instauración de un orden económico y social justo en el país, y que corresponde al Ejecutivo preservar el orden público y al Estado promover medios de solución pacífica de los conflictos de trabajo. Por consiguiente, en este caso, la prevalencia del interés general y la búsqueda de un orden justo están representadas, según la Corte, en evitar “que se afecten de manera grave y considerable los intereses de la economía nacional”, lo cual justifica la limitación de aquellas huelgas que están afectando la economía nacional. Además, de esa manera, al someter a tribunal de arbitramento estas huelgas, el Ejecutivo no sólo preserva el orden público sino que además promueve la solución pacífica de conflictos “que pueden ocasionar sensibles perjuicios tanto para los mismos trabajadores y sus familias, como para los empresarios y la economía en general. preserva el orden público”, con lo cual contribuye a la consolidación de un orden justo.

Quienes suscribimos este salvamento no podemos compartir estos criterios de la Corporación. Por el contrario, consideramos que la norma acusada es inconstitucional, no sólo porque desconoce la reserva de ley en materia de huelga sino, además, por cuanto limita este derecho en materias que la Constitución no previó.

1- La violación de la reserva legal y, por ende, de la separación de las ramas de poder.

En primer término, creemos que la norma impugnada desconoce la estricta reserva de ley que la Constitución estableció en materia de huelga. En efecto, la Constitución establece que la huelga no está garantizada “en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador” (CP art. 56), lo cual implica que únicamente el Legislador puede definir los ámbitos materiales en los cuales no está garantizada la huelga, sin que pueda delegar en otras autoridades tal competencia. Esto lo reconoce la propia sentencia al transcribir apartes de una decisión reciente de la Corporación, en la que se estableció “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” (negrillas no originales)3.

Ahora bien, creemos que la consecuencia lógica de esta estricta reserva legal es la inconstitucionalidad de la norma acusada, ya que ella faculta al gobierno a determinar, en concreto, ámbitos en los cuáles la huelga deja de estar garantizada, puesto que el Gobierno puede ordenar el cese de las huelgas. Esto significa entonces que el Legislador ha delegado en el Gobierno una competencia que, según ya había establecido esta Corporación en reciente decisión unánime, es indelegable.

Puede argumentarse -y así lo hace la sentencia- que lo único que el Legislador ha hecho es regular la huelga, tal y como lo ordena el inciso segundo del artículo 56 superior, por lo cual la norma es constitucional. Pero ello no es así, por cuanto la ley ha dado al Gobierno una facultad abierta, ya que éste determina si una huelga está afectando de manera grave los intereses de la economía, concepto impreciso que permite restringir este derecho constitucional de los trabajadores en muy diversos campos. Esto implica una violación material de la reserva legal, puesto que este tipo de competencias privativas del Legislador son establecidas por la Constitución como verdaderas garantías institucionales para los derechos, y no como requisitos puramente formales. Así, la doctrina penal ha establecido, desde hace mucho tiempo, que el Legislador viola el principio de legalidad de los delitos si define de manera ambigua las conductas punibles o utiliza conceptos equívocos, puesto que esta reserva legal opera como una garantía para el derecho a la libertad. En efecto, en tales casos, ya no es la ley la que define el delito -a pesar de que en apariencia lo haga- sino otras autoridades, puesto que son ésta últimas las que deciden, en concreto, el alcance de los imprecisos conceptos legales. De la misma forma, quienes suscribimos este salvamento consideramos que la norma acusada desconoce la reserva legal en materia de huelga, puesto que confiere una facultad abierta al Ejecutivo para establecer campos en los cuáles este derecho constitucional de los trabajadores deja de estar garantizada, mientras que, conforme a la Constitución y a la propia jurisprudencia de esta Corporación, esta competencia es exclusiva del Congreso.

Es cierto que la facultad del Ejecutivo está sometida a un control judicial, puesto que requiere el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, pero ello no subsana el desconocimiento de la reserva legal establecida por la Carta (CP art. 56). De esa manera, además, la norma acusada viola la separación de poderes, puesto que atribuye al

Gobierno una competencia que es propia del Congreso (CP art. 113).

2- El desconocimiento del ámbito material en el cual la huelga no está garantizada.

De otro lado, consideramos que la norma impugnada desconoce el ámbito material en el cual la huelga, según la Constitución, no está garantizada. En efecto, ello ocurre únicamente en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador, sin que tal expresión pueda ser interpretada de manera amplia, puesto que, como lo había establecido esta Corporación, se trata de la excepción a la garantía constitucional de un derecho, la cual 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” (Sentencia C-473/94).

Ahora bien, el artículo impugnado desconoce el derecho de huelga en ámbitos diversos a los servicios públicos esenciales, puesto que el Gobierno puede suspender las huelgas que, a su juicio, afecten la economía nacional. La norma es entonces inconstitucional.

Es cierto que algunos pueden considerar que si una huelga afecta gravemente la economía nacional, entonces la suspensión de la misma por el Gobierno es constitucional, por cuanto, en tales casos, la estabilidad de la economía se identifica con la protección de los servicios públicos esenciales. Pero ello no es así. En efecto, en materia de servicios públicos esenciales hay un conflicto entre derechos constitucionales, tal y como esta Corporación ya lo había establecido. En efecto, en la sentencia anteriormente citada, la Corte dijo al referirse a este tema:

“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.

(...)

Todo esto 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.”

Este conflicto entre derechos constitucionales fundamenta entonces la no garantía de la huelga en los servicios públicos esenciales. En cambio, en la norma impugnada, la suspensión del derecho constitucional de huelga se hace, no en función de otros derechos constitucionales de igual jerarquía, sino con base en un concepto vago y equívoco como el de la afectación grave de la economía nacional. Son pues dos hipótesis normativas de naturaleza diferente, por lo cual el artículo acusado debió haber sido declarado inexecutable por desbordar el campo material en el cual el derecho de huelga no está garantizado. Ya esta Corporación había dicho que “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” (Sentencia C-473/94).

3- Las funciones del gobierno en materia de orden público y del Estado en la promoción de la solución pacífica de los conflictos de trabajo.

No nos parece tampoco de recibo el argumento de la Corte, según el cual, la norma acusada

es constitucional porque corresponde al Ejecutivo preservar el orden público, y en particular el orden económico, y al Estado promover medios de solución pacífica de los conflictos de trabajo.

De un lado, la promoción de las soluciones pacíficas de los conflictos de trabajo no es un argumento para que se desconozca el derecho constitucional de huelga de los trabajadores, sino un mandato constitucional para que el Estado afiance un clima de tranquilidad social y paz laboral. Para ello, la propia Constitución prevé la creación de una comisión permanente que fomente las buenas relaciones laborales (CP art. 56); pero ello, en manera alguna, puede ser invocado para vulnerar el derecho de huelga. Por el contrario, estas restricciones a la huelga, al impedir la institucionalización de los conflictos sociales, corren el riesgo de ser un nuevo motivo de intranquilidad social. Precisamente por ello la Corte había dicho en repetidas ocasiones que el reconocimiento amplio de la huelga, efectuado por la Constitución de 1991, favorece la paz laboral.. Así, según la Corte:

“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 democrático⁴.

No nos parece entonces lógico que si la Corte ha reconocido, y reconoce en esta misma sentencia, la función positiva que juega el derecho de huelga en el afianzamiento de un sistema democrático, a su vez avale, invocando la solución pacífica de los conflictos laborales, normas legales que vulneran el contenido esencial de este derecho de los trabajadores.

De otro lado, el argumento del orden público y del orden económico tampoco es aceptable. En efecto, en caso de que una serie de movimientos huelguísticos efectivamente lleguen a perturbar el orden económico y social, puede ser legítimo que el Presidente recurra al estado de emergencia con el fin de conjurar la crisis (CP art 216). Pero lo que no es admisible es que esta eventualidad se invoque para desconocer el contenido esencial del derecho de huelga y

para consagrar una especie de “estado de emergencia permanente”, que permite al Ejecutivo, en todo tiempo, suspender ciertas huelgas.

Creemos entonces que el artículo debió haber sido declarado inexecutable por las razones anteriormente mencionadas. Esto obviamente no significa que nosotros no consideremos un valor importante la protección de la economía nacional. Pero consideramos que ella debe hacerse dentro del respeto de los derechos constitucionales, puesto que la economía tiene protección constitucional en la medida en que contribuya al bienestar general y a la efectividad de los derechos de las personas .

4- Consideraciones finales sobre la prevalencia del interés general y sus relaciones con el derecho de huelga.

Finalmente, la sentencia considera que la constitucionalidad de la norma impugnada deriva de una reiterada jurisprudencia, según la cual, “los derechos que consagra la Carta Política no pueden entenderse ni interpretarse bajo una concepción absoluta, sino por el contrario, limitados en su ejercicio y efectividad hacia el bien común y a la prevalencia del interés general.”

Consideramos que esta afirmación no es afortunada y puede dar lugar a interpretaciones equívocas del texto constitucional, puesto que parece dar a entender que un derecho constitucional sólo puede ser ejercido en la medida en que así se satisfaga el interés general. Pero ello no es así, porque la Constitución reconoce la dignidad de la persona y sus derechos inalienables (CP arts 1 y 5), por lo cual no basta con invocar consideraciones de interés general para limitar un derecho de la persona. Admitir que los derechos de la persona sólo valen en la medida en que contribuyen al interés general es, en el fondo, restar toda eficacia jurídica concreta al reconocimiento constitucional de tales derechos. Por ello esta Corporación había dicho al respecto:

“Por esta razón, no basta ya con que el legislador argumente la necesidad de proteger al interés general para restringir el ejercicio de un derecho. El interés general es un concepto vago e impreciso que requiere de una determinación concreta, probada y razonable. Si esto no fuera así, quedaría en manos del poder público limitar el alcance de los derechos fundamentales, mediante una reglamentación tal que la regla general de libertad se convierta, de hecho en la excepción.

En el texto constitucional colombiano, el interés general, definido por el legislador se opone al interés particular, salvo cuando este último está protegido por un derecho fundamental. En este caso, como lo dijimos arriba, ha de entenderse que la dimensión objetiva de tales derechos los convierte en parte estructural del sistema jurídico y por lo tanto dejan de ser meros derechos subjetivos para integrar la parte dogmática del complejo concepto de interés general.⁵

Coincidimos entonces plenamente con estos criterios adelantados en esa sentencia por la Corporación, por lo cual consideramos que la prevalencia del interés general sobre el interés particular debe ser manejada, dentro de la interpretación constitucional, de manera tal que no se reste la eficacia que la propia Constitución confirió a los derechos de la persona.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

1 Corte Constitucional, Sentencia No. C-004 de 1993. MP. Jose Gregorio Hernández Galindo.

2Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-443 de 1992.

3Corte Constitucional. Sentencia C-473/94 del 27 de octubre de 1994. MP Alejandro Martínez Caballero.

4Corte 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.

5Corte Constitucional. Sentencia C-606/92 del 14 de diciembre de 1992. MP Ciro Angarita Barón