



Sentencia 691 de 2008 Corte Constitucional

SENTENCIA C-691/08

Referencia: expedientes acumulados D-7097 y D-7119

Demandantes: Carlos Andrés Naranjo Martínez, Iván Darío Valbuena Arango y Andrés Leonardo Peña Gómez; y Lucas Mesa Mejía.

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 430 (parcial), 432 (parcial) - modificado por el art. 16 de la Ley 584 de 2000 - y 463 del Código Sustantivo del Trabajo.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil ocho (2008)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A través de la demanda D-7097, los ciudadanos Carlos Andrés Naranjo Martínez, Iván Darío Valbuena Arango y Andrés Leonardo Peña Gómez solicitaron que se declarara la inconstitucionalidad de los artículos 430 (parcial), 432 (parcial) - modificado por el art. 16 de la Ley 584 de 2000 - y 463 del Código Sustantivo del Trabajo. A su vez, mediante la demanda D-7119, el ciudadano Lucas Mesa Mejía solicitó que se declarara la inconstitucionalidad parcial del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo, en partes que fueron modificados por el artículo 16 de la Ley 584 de 2000. La Sala Plena de la Corte decidió acumular las demandas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto de las normas demandadas del Código Sustantivo del Trabajo es el siguiente:

"ARTÍCULO 430. Prohibición de huelga en los servicios públicos. De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos.

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

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

"(...)

"g) Las de explotación, elaboración y distribución de sal (...)"

(se subraya la parte demandada)

"ARTÍCULO 432. Delegados.

"1. (...)

"2. (Modificado mediante el artículo 16 de la Ley 584 de 2000). Tales delegados deben ser mayores de edad, trabajadores actuales de la empresa o establecimiento, y que hayan estado al servicio de éste por más de seis (6) meses, o por todo el tiempo que hubiere funcionado el establecimiento cuando fuere menor de seis (6) meses, tratándose de negociaciones colectivas de sindicatos de empresa. En los demás casos el

delegado deberá ser trabajador del gremio o de la industria o rama de actividad económica respectivamente según sea el caso." (se subrayan los apartes demandados)

"Artículo 463. Personas que no pueden intervenir. No pueden ser representantes o voceros de los trabajadores ni de los patronos, ni conciliadores, ni miembros de tribunales de arbitramento, individuos condenados a sufrir pena aflictiva que no hubieren sido rehabilitados."

III. DEMANDA

Los demandantes consideran que los preceptos acusados violan los artículos 13, 38, 39, 53, 55 y 56 de la Constitución Política, y los artículos 3 y 8 del convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo. Fundamentan su afirmación con los siguientes argumentos:

1. Respecto del numeral 2 del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 16 de la Ley 584 de 2000

En la demanda D-7119 se afirma que "la expresión '*mayores de edad*' (...) constituye violación al derecho de asociación sindical al restringir la participación de algunos miembros del sindicato para formar parte de la delegación que representará a los trabajadores frente al patrono o su representante (...). Esta limitación de orden legal carece de fundamento, como ya se demostró, y limita al sindicato en la forma como debe ser administrado, al pretender determinar unívocamente qué personas debe nombrar el sindicato para la presentación de los pliego de peticiones."

También aseguran que la restricción demandada vulnera el principio de igualdad, pues no hay fundamento razonado que justifique tal limitación, ya que bien puede sentirse representado el sindicato con la participación de un menor sindicalizado que con la intervención de cualquier otro sindicalizado mayor de edad. La decisión de quienes representarán al sindicato frente al empleador o su representante, corresponde al sindicato, según lo indica el artículo 374 numeral 3 del Código Sustantivo del Trabajo..."

Finalmente, en relación con este punto, anotan que la expresión demandada vulnera el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT, "pues establece una restricción para los sindicatos en la elección libre de sus representantes y viola el deber de abstención consagrado en el numeral dos artículo tercero, al intervenir en el ejercicio del derecho de asociación sindical, limitando derechos y entorpeciendo el ejercicio del mismo."

A continuación, sostienen que es vulneratoria del principio de igualdad la expresión "y que hayan estado al servicio por mas de seis (6) meses, o por todo el tiempo que hubiere funcionado el establecimiento cuando fuere menor de seis (6) meses." Dicen al respecto: "imponer por mandato legal que los delegados de los trabajadores ante el patrono, o ante quien lo represente en el caso del arreglo directo, *deban cumplir con un tiempo mínimo de servicio a la empresa o establecimiento, restringe uno de los modos de materializar la posibilidad de ejercicio del derecho de asociación - cual es el de representar a sus compañeros -, puesto que cualquier afiliado al sindicato se encuentra en igual categoría que los demás, lo que hace que no exista razón para discriminar a los que lleven cuatro meses, cinco meses o cinco meses y 25 días vinculados a dicha empresa o establecimiento...."*

También consideran que el precepto vulnera el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT, pues "las organizaciones sindicales tienen la facultad y autonomía de elegir libremente a los representantes (...) sin que sea admisible para el legislador intervenir en este aspecto, al consagrar calidades, requisitos, condiciones, que deban reunir los elegidos (...), ya que al redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, es la organización la que puede definir las condiciones que a bien tenga. Si ello no fuera así, entonces no habría libertad ni autonomía predicable de las organizaciones sindicales."

Por otra parte, en la demanda D-7119 el actor expresa que los apartes demandados del numeral 2 violan los artículos 38 y 39 de la Constitución y el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT:

"En el artículo 432 inciso 2 podemos ver una de las limitaciones del legislador, en la cual se le restringe al sindicato la elección de sus delegados para la presentación del pliego de peticiones en el arreglo directo con el patrono. Encuentro que dicha limitación es contraria a la Constitución y en especial al derecho de asociación sindical y a la libertad y autonomía sindical. Dicho artículo impone restricciones injustificadas en cuanto a la edad y la antigüedad, vulnerando abiertamente la esencia y el núcleo de la libertad sindical. Como ya pudimos ver, las restricciones impuestas por el legislador deben ser necesarias, mínimas, indispensables y proporcionadas; y en ningún caso pueden desnaturalizar o transformar dicho derecho; este artículo representa por el contrario una condición injustificada, que altera la esencia de la libertad sindical."

Además, considera que las expresiones acusadas constituyen "una clara vulneración al derecho a la igualdad, pues (...) se presenta una clara diferenciación entre varios tipos de sujetos sin haber la necesidad de hacerlo. Se discrimina a ciertos sujetos privándolos de poder ser delegados de su sindicato. (...) Estamos entonces frente a una norma que discrimina injustificadamente a los menores de edad y a las personas vinculadas a una empresa cuya antigüedad allí no supera los seis meses. Dicha discriminación no responde a ningún criterio razonable que permita la diferenciación (...); considero que el nombramiento de de estos delegados corresponde a la plena libertad y autonomía sindical que la Constitución y la ley le han otorgado a los sindicatos, y no puede una norma limitar dicha libertad, y vulnerar el derecho a la igualdad de las personas vinculadas al respectivo sindicato."

2. Respecto del literal g) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo.

Los actores afirman que la misma Constitución le apuesta a la concertación como primer canal de solución de las divergencias entre los representantes del capital y el trabajo. Por eso, en su artículo 55 contempla el derecho a la negociación colectiva para regular las relaciones laborales. Sin embargo, para aquellos casos en los que no es posible llegar a un arreglo directo el art. 56 consagra el derecho a la huelga, "salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador."

Expresan, entonces, que la definición de los servicios públicos esenciales le corresponde al legislador y que para esa labor debe tenerse en cuenta "que la excepción a la garantía constitucional de un derecho debe interpretarse de manera restrictiva, con el fin de evitar que la excepción se convierta en regla general, y sea por tanto una excepción proporcionada y razonable."

A continuación expresan:

"En este orden de ideas, y con él ánimo de fundamentar el ataque a la disposición acusada de inconstitucional, es necesario acudir al concepto de SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL a que alude la disposición constitucional contenida en el artículo 56 citado, para comprender su alcance y llegar a la conclusión de que la actividad sobre la cual el literal g) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo prohíbe el derecho de huelga no hace parte de actividades relacionadas con la prestación de un servicio público esencial, por lo cual pedimos se declare su inexecutable por inconstitucional. En efecto, como lo ha venido sosteniendo la Corte, 'El carácter esencial de un servicio público se predica cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos civiles y libertades fundamentales.'¹, y de otra parte, en la sentencia C-075 de 1997 dijo la misma Corporación: 'Igualmente, esta Corporación en ejercicio del control jurisdiccional de constitucionalidad, se ha pronunciado sobre la delimitación material del concepto de servicios públicos esenciales, reiterando, en primer término, que el Legislador sólo podrá limitar el derecho de huelga en una determinada actividad cuando sea materialmente un servicio público esencial y siempre que la misma haya sido definida legalmente con esa naturaleza y presente la restricción del ejercicio del derecho de huelga; salvo que, como lo ha expresado ya esta Corporación, el Constituyente de 1991 le haya otorgado el carácter de esencial, como a los servicios públicos enunciados en el artículo 366 superior.

"De manera que para que se deje de garantizar el derecho a la huelga frente a una actividad determinada, es necesario el pronunciamiento expreso del legislador en razón de que tal actividad constituya materialmente la prestación de un servicio público esencial y así lo declare él mismo, o en su defecto que tal condición este calificada por la misma Constitución respecto de algunas actividades, condición que no se encuentra presente en la disposición acusada, pues de la lectura de ella resulta que la actividad allí declarada esta calificada como un servicio público únicamente, lo cual automáticamente la excluye de ser un SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL, y por lo tanto la prohibición que recae sobre la misma resulta a todas luces ilegítima constitucionalmente, razón por la cual debe declararse su inconstitucionalidad."

3. Respecto al artículo 463 del Código Sustantivo del Trabajo.

Los actores manifiestan que es inconstitucional la prohibición establecida en el artículo demandado. Fundamentan su aserto en los siguientes argumentos:

"(...) consideramos que la existencia de una sanción penal, como la restricción del ejercicio del derecho de libre asociación sindical, en su dimensión de la participación en representación o en vocería de las partes en el conflicto sindical si se está en curso de la ejecución de una pena aflictiva, resulta a todas luces inconstitucional, puesto que desde la dimensión de taxatividad propia del Principio de Legalidad (art. 29 de la Constitución) las penas deben estar establecidas de manera clara y comprensible para todos los asociados. Es decir, en principio no es clara la mención a las penas aflictivas, no siendo claro si es desde una simple multa hasta pena privativa de la libertad.

"En segundo lugar, consideramos que debe retirarse del ordenamiento jurídico esa norma por considerar que esa sanción es excesiva y no tiene una fundamentación constitucional atendible, puesto que asigna esa restricción al ejercicio de los derechos asociados a la libertad sindical sin importar por qué clase de delito fue condenado, presentándose una incoherencia insalvable, desde el discurso de los Derechos Fundamentales, que se limite penalmente un derecho sin que el destino protector de la norma sea una expectativa constitucional clara. Las conminaciones penales no son universales, un ejemplo se podría presentar en tanto qué finalidad o función de pena se presenta en impedirle a una persona que incurrió en unas lesiones personales culposas y que tiene libertad condicional, participar como representante, vocero o conciliador de los trabajadores o empleadores en un conflicto colectivo; desde el discurso de los Derechos Fundamentales y especialmente desde el principio de legalidad no se puede penar a una persona con tal restricción si no existe un supuesto de hecho claro y una sanción proporcional.

"En último lugar, consideramos que la única hipótesis en la que podría tener cabida esta sanción sería en los requisitos para ser árbitro en un tribunal de arbitramento, pero constitucionalmente debería estar atada a que se restrinja a delitos que busquen la protección de las expectativas constitucionales de los derechos de libre asociación sindical y similares."

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Protección Social

La ciudadana Mónica Andrea Ulloa Ruiz, quien actúa en representación del Ministerio de Protección social, intervino en el proceso para solicitar que se declarara la exequibilidad de los artículos demandados.

Para empezar, la interviniente manifiesta que la Constitución consagra el derecho de asociación y libertad sindical, "los cuales se pueden ejercer dentro del ámbito que otorga la ley y los principios democráticos." Por eso, asegura que "es errada la intelección del actor cuando estima que la injerencia del Estado es negativa y que interviene en los estatutos del sindicato, olvidando que tales estatutos debe estar sometidos al principio de legalidad, esto es, a las normas consagradas en el Código Sustantivo del Trabajo y a los pilares de la Constitución, la cual consagra que este derecho positivo de los sindicatos deberá ser conforme a la ley." Además, expresa que el mismo artículo 8 del Convenio 87 de la OIT dispone que el ejercicio de los derechos contemplados en ese Convenio debe ser respetuoso de la legalidad.

En lo que se refiere a la participación de los menores de edad en la junta directiva de un sindicato manifiesta que el derecho de los niños a pertenecer a una organización sindical ha sido considerado como un derecho humano. "Cosa distinta es la representación sindical, la cual lleva insita la capacidad de obrar y que involucra los derechos laborales de todos los trabajadores de una determinada empresa o establecimiento, aquella debe estar en cabeza de trabajadores con ciertas calidades, de las cuales la ley sólo exige unas mínimas, como lo es la mayoría de edad y un tiempo mínimo de servicio en la empresa." Al respecto menciona que la legislación civil dispone que el menor de edad no posee capacidad absoluta jurídica para celebrar negocios jurídicos, "en consideración al grado de vulnerabilidad del menor y a las condiciones especiales de su crecimiento y a las condiciones especiales de su crecimiento y formación." De esta manera, la diferenciación acusada no vulnera el principio de igualdad, puesto que las tareas atinentes a la representación sindical exigen un cierto grado de madurez y la necesaria capacidad de obrar.

Respecto al tiempo mínimo de servicio en la empresa que se exige para poder ser miembro de la junta directiva de un sindicato, manifiesta que este período es razonable, puesto que, por la naturaleza de los conflictos colectivos, es necesario que los directivos conozcan la problemática de la empresa y de sus trabajadores, así como los conflictos y diferencias que se han suscitado para el arreglo de las mismas.

En cuanto a la demanda contra el literal g) del artículo 430, que prohíbe la huelga en las actividades de "explotación, elaboración y distribución de sal", manifiesta que el concepto de la demanda sobre este punto "va dirigido es contra la esencia del artículo 430, es decir, la prohibición de la huelga para los servicios públicos sin tener la connotación de esenciales que establece el art. 56 Superior y que ya fue objeto de pronunciamiento por la H. Corte Constitucionales sentencia C-473 de 1994..." Por eso, considera que la Corte Constitucional debe "declarar la ineptitud de la demanda pues el concepto de violación no señala la razón por la cual la actividad descrita en el literal g) del artículo 430 del C.S.T. es inconstitucional.

Pare referirse a la acusación presentada contra el artículo 463 manifiesta, en primer lugar, que los antecedentes de esta norma se remontan al artículo 11 de la Ley 57 de 1926 y a la Ley 21 de 1931. Luego, sostiene que "la norma atacada no consagra una sanción sino una inhabilidad." Asevera que el artículo "consagra una causal de inhabilidad cuyos destinatarios son aquellos individuos condenados a sufrir pena aflictiva, para lo cual debe entenderse que la pena aflictiva es la que hoy consagra el Código Penal vigente como equivalente y que corresponda a las penas principales consagradas en el artículo 41 del Código Penal." Anota que la norma está vigente y es aplicada por las autoridades y organizaciones sindicales.

Concluye sobre este punto: "Así, pues, es claro que la inhabilidad deviene en sanción como resultado de un proceso disciplinario, donde puede ser impuesta como sanción accesoria, pero en tratándose de la norma en debate, esta tiene la connotación de restricción, y de conformidad con los artículos 39 y 56 de la Constitución Política, la estructura y funcionamiento de las organizaciones sindicales, y el derecho de negociación colectiva estarán sujetos al ordenamiento legal."

2. Intervención de la Universidad ICESI

Carmen Elena Garcés intervino en el proceso, en nombre de la Universidad ICESI de Santiago de Cali, para solicitar que la Corte i) en relación con el artículo 430 del CST, exhorte al Congreso de la República "para que adopte la legislación correspondiente respecto de cuáles son los Servicios Públicos Esenciales (...)", actividades en que es constitucional la restricción del derecho de huelga; ii) en punto al numeral 2 del artículo 432 CST, se esté a lo resuelto por las sentencias C-385 de 2000 y C-797 de 2000; y iii) en lo referente al artículo 463 del CST, declare "una constitucionalidad condicionada a señalar que la pena aflictiva no sea privativa de la libertad".

En primer lugar, la interviniente se refiere a los derechos de asociación, negociación colectiva y huelga, y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre ellos y sobre los temas de la demanda de inconstitucionalidad.

A continuación, entra a referirse a las normas demandadas. Así, en relación con la acusación contra el literal g) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo expresa que el Congreso de la República debe establecer cuáles son los servicios públicos esenciales:

"Es necesario que se entienda, que la potestad otorgada por la Constitución Política al Congreso de la República de listar los servicios públicos esenciales, debe interpretarse a través de una lectura sistemática de la Carta, de manera que permita una comprensión del real sentido que involucra el concepto de esencialidad como aquél que se extiende a aquellos servicios cuya carencia compromete el bienestar común en términos de derechos fundamentales, por tratarse de la atención de necesidades básicas, consustanciales al individuo y a la sociedad actual.

El legislador ordinario y no el ejecutivo o la Corte Constitucional debe definir cuáles son los servicios públicos esenciales, de manera que se haga una regulación a tono con la Constitución Política, porque la calificación de servicio público dada a una determinada actividad, comporta complejos juicios de conocimiento, que deben resultar de una discusión abierta y pública en el seno del Congreso

"Se impone que la Corte Constitucional nuevamente exhorte al legislador para que adopte la legislación correspondiente..."

En relación con la demanda contra apartes del numeral 2 del artículo 432 del CST afirma que existe cosa juzgada constitucional, pues en la sentencia C-797 de 2000 esta Corporación declaró la inconstitucionalidad de la expresión "de tres (3) de entre ellos", contenida en el inciso primero del artículo, y de la totalidad del inciso segundo del artículo 432 del CST, por considerarlos atentatorios del derecho a la libertad sindical.

Por último, sobre el artículo 463 CST considera el interviniente que "...podría declararse una constitucionalidad condicionada de la norma, puesto que como lo dicen los demandantes, si se está en curso de un pena aflictiva, desde la taxatividad propia del Principio de Legalidad, las penas deben estar establecidas de manera clara y comprensible para todos los asociados. Al no plantearse a cuál de las penas aflictivas se refiere de manera general lo que significa que se les impide ser representantes, voceros de los trabajadores o empleadores, conciliadores, o miembros de

tribunales de arbitramento, a individuos condenados a sufrir pena aflictiva en general que no hubieren sido rehabilitados".

3. Intervención del ciudadano José Gabriel Mesa Cárdenas

El ciudadano José Gabriel Mesa Cárdenas intervino en el proceso para solicitarle a la Corte que declarara la constitucionalidad del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo.

En primer lugar, expresa que el Convenio 87 de la OIT no regula la negociación colectiva, pues esta materia está reservada a los convenios 98 y 154 – respectivamente los Convenios sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, y sobre la negociación colectiva.

Luego, manifiesta que ninguno de estos dos últimos convenios "reglamenta específicamente el tema de los delegados de los trabajadores a las negociaciones con los empleadores o las organizaciones de empleadores. Se trata entonces de un asunto que los mandantes de la organización consideraron conveniente dejar a las regulaciones nacionales, las cuales, obviamente y en tanto miembros de la misma (...), deben consultar el espíritu de tales instrumentos." De allí que "regular un aspecto puntual relativo a la presencia de los delegados a las negociaciones entre las partes, como lo hace el art. 432 del Código Sustantivo del Trabajo, no vulnera, *per se*, los convenios citados, por cuanto éstos no reglamentan específicamente dicha materia."

Asegura que la autonomía sindical no es absoluta y que, por consiguiente, lo que debe establecerse es si el contenido de las normas acusadas del art. 432 "se traduce en limitaciones de tal medida a la posibilidad de utilizar los procedimientos de negociación colectiva a que se refieren los convenios 98 y 154, que resulten vulnerados dichos instrumentos." Afirma, entonces, que de la lectura del artículo 432 "no se ve por qué razón el artículo citado pueda resultar en una limitación de tal naturaleza al uso de dichos procedimientos, por cuanto de su existencia no deriva ni la imposibilidad para que las organizaciones de trabajadores puedan entablar plenas negociaciones con los empleadores o con sus organizaciones, ni limitaciones de tal envergadura que pongan en peligro el equilibrio que debe caracterizar dicho proceso."

Para probar la justeza de la anterior afirmación expresa que el Comité de Expertos de la OIT "no ha formulado Observaciones (Comentarios o Solicitudes Directas) al Gobierno colombiano en relación con el citado artículo, pues no ha encontrado motivos para considerarlo contrario a ninguno de los convenios antes citados. Si bien es cierto los Informes de la Comisión no sustituyen el juicio de exequibilidad que corresponde a la Corte, ni los pronunciamientos de los órganos de control, en general, pueden asumirse como interpretaciones de la Constitución de la OIT o de los Convenios concluidos por los Miembros de la Organización (art. 37 de la Constitución de la OIT en virtud del cual los Miembros reconocieron la competencia interpretativa exclusiva de la Corte Internacional de Justicia), dichas Observaciones dan buena cuenta de la percepción que tiene la OIT en punto a la medida en que las normas nacionales responden al contenido y fines teleológicos de los instrumentos ratificados por el Miembro, en este caso los convenios 87, 98 y 154."

De otra parte, expone que, en informes sobre otros países, la doctrina del Comité de Libertad Sindical sobre la materia ha evolucionado. Al respecto expone que en el informe 306 de marzo de 1997, caso 1865, párrafo 331, se afirmó que las organizaciones de empleadores y trabajadores tenían el derecho de elegir sin restricción alguna a las personas que los debían asistir en las negociaciones. Esta posición se ha ido morigerando con el tiempo. En el informe 307 de junio de 1997, caso 1910, párrafo 174, en el que el Comité no incluyó la expresión "sin restricción alguna", aunque sí afirmó que "sin injerencia alguna de las autoridades." Luego, en el informe 310 de marzo de 1998, caso 1931, párrafo 504, el Comité afirmó que "las prescripciones demasiado estrictas en materias como los representantes de las partes en los procesos de negociación colectiva pueden menoscabar la eficiencia de la misma."

Con base en lo expresado sobre el Comité de Expertos y el Comité de Libertad Sindical concluye que "analizado el art. 432 del CST bajo la perspectiva de este último pronunciamiento del Comité de Libertad Sindical, en nada constituye una de tales prescripciones 'demasiado estrictas' que atentan contra los fines de la negociación colectiva."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En su concepto, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazon, le solicitó a la Corte "estarse a lo dispuesto en la sentencia C-797 de 2000 en relación con las expresiones acusadas del artículo 432 del Código Sustantivo de Trabajo por existir cosa juzgada constitucional." También le solicitó declarar la inexequibilidad tanto del literal g) del artículo 430 como del artículo 463 del Código Sustantivo de Trabajo.

En primer lugar, expresa que el numeral segundo del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en su sentencia C-797 de 2000. Por esta razón, solicita que la Corte se esté a lo resuelto en la sentencia mencionada.

En cuanto al literal g) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo manifiesta que le corresponde al Legislador definir cuáles son los servicios públicos esenciales. Aclara que esa labor no puede ser ejercida de manera discrecional por el Congreso, pues para ello debe tener en cuenta los criterios expuestos por la jurisprudencia constitucional, en su sentencia C-473 de 1994. Luego, expresa: "En el caso que nos ocupa, estamos frente a una norma que fue expedida con anterioridad a la Carta Política de 1991 y que simplemente calificó la explotación, elaboración y distribución de sal como un servicio público, sin darle el carácter de esencial, razón por la cual hay que concluir que la prohibición de la huelga en tales actividades contraría lo dispuesto en el artículo 56 de la Carta Política."

Destaca que la misma decisión se tomó en la sentencia C-075 de 1997, que declaró la inconstitucionalidad de la prohibición de la huelga en las actividades relacionadas con las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados. Empero, aclara:

"Es de observar que al considerar el Ministerio Público que este literal g) es inexecutable no implica, necesariamente, que las demás actividades descritas en el art. 430 del Código Sustantivo del Trabajo deben ser *ipso facto* declaradas inconstitucionales, dado que el Legislador tampoco las ha señalado a todas como servicios públicos esenciales. Lo que quiere precisar este despacho consiste en que las actividades relacionadas con la explotación, elaboración y distribución de sal, no salta fácilmente a la vista que correspondan a un servicio público esencial, por lo que la prohibición a la huelga en esos trabajos no sólo no encaja en la prohibición establecida en el artículo 56 de la Carta, sino que resulta un obstáculo desproporcionado al ejercicio legítimo de este derecho."

En relación con la acusación contra el artículo 463 del Código Sustantivo del Trabajo manifiesta que el cargo de los actores se basa en que la norma restringe el derecho de asociación sindical "sin señalar en forma precisa cuáles son las penas aflictivas a que se refiere la disposición acusada."

Resalta que el art. 11 de la Ley 57 de 1926 ya disponía que no podían ser representantes de los trabajadores los "individuos que hayan sido condenados a sufrir pena aflictiva y no hayan sido rehabilitados." Luego, expone que el artículo 1° de la Ley 10 de 1934 "determinó que se consideraban penas aflictivas las de presidio y reclusión, las cuales llevaban anexa la pérdida de los derechos políticos del condenado por tiempo indefinido", y anota que la misma Ley establecía que "quienes hubiesen perdido los derechos políticos podían ser rehabilitados en el goce de los mismos por el Senado de la República..." después de transcurrido un determinado lapso de tiempo (artículos 3 y 4)."

Asegura entonces:

"Lo anterior, nos permite pensar que para la época en que fue expedido el Código Sustantivo del Trabajo, posiblemente, 'los individuos condenados a sufrir pena aflictiva' (artículo 463) eran aquellos que habían sido condenados a las penas de presidio y reclusión, las cuales llevaban anexas la pérdida de los derechos políticos, situación que a su vez les impedía ser representantes o voceros de los trabajadores o de los empleadores, conciliadores y miembros de los tribunales de arbitramento hasta hubieren sido rehabilitados.

"4.2.3. Pero si bien en su momento tales expresiones tuvieron una definición por parte del mismo legislador, hoy no es posible determinar con precisión que son penas aflictivas y, menos aún, cuándo y bajo qué circunstancias puede obtenerse la rehabilitación. Para ello habría que recurrir a la legislación penal vigente y haciendo uso de la interpretación establecer a qué equivalen hoy tales penas principales y anexas que inhabilitarían a los trabajadores y empleadores para ejercer los derechos consagrados en la disposición acusada.

"Desde este punto de vista, y teniendo en cuenta que la norma demandada consagra una restricción para ejercer el derecho de asociación sindical (art. 39 superior), se hace necesario que los destinatarios de la misma puedan conocer con precisión las circunstancias que generan tales limitaciones a los derechos fundamentales, lo cual, como ha quedado claro, no caracteriza a la disposición acusada, pues tal precepto consagra una expresión en desuso cuyo equivalente habría que establecerlo a través de la interpretación de la misma en concordancia con la normas penales vigentes."

Finalmente, expone que en la sentencia C-797 de 2002, la Corte Constitucional declaró inexecutable el literal f) del artículo 388 del Código Sustantivo del Trabajo, que establecía como requisito para ser miembro de la junta directiva de un sindicato "no haber sido condenado a sufrir pena aflictiva a menos que haya sido rehabilitado", por cuanto consideró que la norma era irrazonable y desproporcionada.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, por estar dirigida contra unas disposiciones que forman parte de una ley.

VI.1. Demanda contra al artículo 16 de la Ley 584 de 2000, que modificó el numeral 2 del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo

Problema jurídico

2. En este caso la Corte tendría que resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulnera el artículo 16 de la Ley 584 de 2000, que modificó el art. 432 del CST, los derechos a la igualdad y a la libertad sindical, y el convenio 87 de la OIT, al establecer que los delegados del sindicato deben ser mayores de edad y haber laborado por lo menos seis (6) meses en la empresa, o por todo el tiempo en que ella hubiere funcionado, si es menor de seis meses?

La existencia de cosa juzgada frente al artículo 16 de la Ley 584 de 2000, que modificó el numeral 2 del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo

3. Tal como la manifiesta el Procurador General de la Nación en su concepto, en la sentencia C-797 de 2000² se declaró la inconstitucionalidad del numeral 2 del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo, norma que también es objeto de acusación de inconstitucionalidad en la presente demanda. Por eso, la Vista Fiscal solicita que en este punto la Corte se esté a lo resuelto en la sentencia mencionada.

4. La sentencia C-797 de 2000 fue dictada el día 29 de junio de 2000. Pocos días antes había sido expedida la Ley 584 de 2000, cuyo artículo 16 modificó el numeral 2 del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo. La Corte decidió pronunciarse sobre el texto de los artículos acusados en el momento de la demanda, es decir sin tener en cuenta las modificaciones introducidas por la Ley 584 de 2000. Dijo la Corte al respecto:

"1.3. No obstante que el Congreso de la República, mediante Ley 584/2000, publicada en el Diario Oficial No. 44.043 de 14 de junio de 2000,

derogó algunas y modificó otras de las normas cuya inconstitucionalidad se demanda, la Corte se pronunciará sobre la pretensión del demandante, por cuanto se encuentran produciendo efectos jurídicos, salvo en lo relacionado con la acusación contra apartes normativos del numeral 1 del art. 486 del C.S.T."

De esta manera, en esa ocasión el texto del artículo 432 sobre el cual se pronunció la Corte fue el siguiente:

"ARTÍCULO 432. Delegados

"1. Siempre que se presente un conflicto colectivo que pueda dar por resultado la suspensión de trabajo, o que deba ser solucionado mediante el arbitramento obligatorio, el respectivo sindicato o los trabajadores nombrarán una delegación de tres (3) de entre ellos para que presente al patrono, o a quien lo represente, el pliego de peticiones que formulan.

"2. Tales delegados deben ser colombianos, mayores de edad, trabajadores actuales de la empresa o establecimiento, y que hayan estado al servicio de éste por más de seis (6) meses, o por todo el tiempo que hubiere funcionado el establecimiento cuando fuere menor de seis (6) meses." (las partes demandadas en esa ocasión se encuentran negrillas)

En la parte motiva de la sentencia la Corte expresó sobre este artículo:

"En el art. 432 se alude a los delegados del sindicato para presentar pliegos de peticiones ante el empleador.

"Se demanda del inciso 1 la expresión 'de tres (3) de entre ellos', es decir, se cuestiona la exigencia de que los representantes de los trabajadores deban ser necesariamente tres. Igualmente, se demanda la totalidad del inciso 2 que señala los requisitos que deben reunir los referidos delegados, entre otros, ser mayores de edad, trabajadores de la empresa y tener una determinada antigüedad en ésta.

"Estima la Corte que la norma, en lo acusado, desconoce el derecho a la libertad sindical, pues son las organizaciones sindicales las que deben autónomamente determinar cuántos son los delegados que deben presentar ante el empleador el pliego de peticiones y qué condiciones deben reunir."

Por lo tanto, en el párrafo tres del numeral decimosegundo de la parte resolutive de la sentencia se dispuso:

"Declarar INEXEQUIBLE la expresión 'de tres (3) de entre ellos' del numeral 1 y el numeral 2 del art. 432 del C.S.T., excepción hecha de la expresión 'ser colombianos' que fue declarada inexecutable por la Corte en la sentencia C-385/2000." (subraya no original).

5. En el presente proceso se demanda el numeral segundo del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo, de acuerdo con el texto fijado por el artículo 16 de la Ley 584 de 2000. Este estableció:

"ARTÍCULO 432. Delegados

"1. (...)

"2. (Modificado mediante el artículo 16 de la Ley 584 de 2000). Tales delegados deben ser mayores de edad, trabajadores actuales de la empresa o establecimiento, y que hayan estado al servicio de éste por más de seis (6) meses, o por todo el tiempo que hubiere funcionado el establecimiento cuando fuere menor de seis (6) meses, tratándose de negociaciones colectivas de sindicatos de empresa. En los demás casos el delegado deberá ser trabajador del gremio o de la industria o rama de actividad económica respectivamente según sea el caso."(Se subrayan los apartes demandados)

Como se puede observar, la Ley 584 de 2000 modificó el texto original del numeral segundo del art. 432 del CST, al eliminar la locución "colombianos", que había sido declarada inconstitucional, y al introducirle una frase adicional a la primera oración, además de una segunda oración. De esta manera, se agregó al inciso segundo original el siguiente texto: "tratándose de negociaciones colectivas de sindicatos de empresa. En los demás casos el delegado deberá ser trabajador del gremio o de la industria o rama de actividad económica respectivamente según sea el caso."

En este caso, los actores demandan las expresiones "mayores de edad" e "y que hayan estado al servicio de éste por más de seis (6) meses, o por todo el tiempo que hubiere funcionado el establecimiento cuando fuere menor de seis (6) meses." Estas locuciones hacían parte del texto del numeral segundo del artículo 432 que fue juzgado por la Corte Constitucional en su sentencia C-797 de 2000. De esta manera, debe concluirse que sobre estas expresiones existe cosa juzgada material.

En vista de lo anterior, la Corte se inhibirá para pronunciarse sobre la demanda presentada contra las expresiones "mayores de edad" e "y que hayan estado al servicio de éste por más de seis (6) meses, o por todo el tiempo que hubiere funcionado el establecimiento cuando fuere menor de seis (6) meses", contenidas en el numeral 2 del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 16 de la Ley 584 de 2000, por cuanto esas disposiciones ya no forman parte del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, en este punto habrá de estarse a lo resuelto en la sentencia C-797 de 2000.

De esta manera, el texto vigente del numeral segundo del artículo 432 del CST, según la modificación que le introdujera el artículo 16 de la Ley 584 de 2000, es el siguiente:

"ARTÍCULO 432. Delegados

"1. (...)

"2. (Modificado mediante el artículo 16 de la Ley 584 de 2000). Tales delegados deben ser trabajadores actuales de la empresa o establecimiento, tratándose de negociaciones colectivas de sindicatos de empresa. En los demás casos el delegado deberá ser trabajador del gremio o de la industria o rama de actividad económica respectivamente según sea el caso."

VI.2. Demanda contra el literal g) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo

Problema jurídico

6. En este punto la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿Vulnera la Constitución la prohibición de ejercer el derecho de huelga en las actividades de explotación, elaboración y distribución de sal?

Los servicios públicos esenciales y el derecho de huelga en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

7. El derecho de huelga está definido en el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo 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"*.

Este derecho goza de expresa protección constitucional al estar consagrado en el artículo 56 de la Carta Política, cuyo texto es el siguiente:

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

"La ley reglamentará este derecho

"Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La Ley reglamentará su composición y funcionamiento".

8. La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido ampliamente la importancia del derecho de huelga, pronunciándose sobre su naturaleza, alcances y límites. Así, en una de sus primeras sentencias, la Corte indicó lo siguiente acerca de la importancia del derecho de huelga al interior del ordenamiento jurídico colombiano:

"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"³.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los rasgos principales del derecho de huelga pueden definirse así: 1) el derecho de huelga es un derecho constitucionalmente protegido y de gran importancia al interior del ordenamiento jurídico colombiano; sin embargo no tiene la calidad de derecho fundamental, puesto que precisa una reglamentación legal para ser ejercido⁴; 2) la legitimidad de su ejercicio depende del seguimiento de los procedimientos establecidos por el legislador⁵; 3) la protección del derecho de huelga sólo procede por acción de tutela si se encuentra en conexidad con derechos fundamentales como el derecho al trabajo y a la libre asociación sindical⁶; 4) el derecho de huelga no tiene carácter absoluto, debido a que está prohibido en los servicios públicos esenciales y debe ser ejercido de acuerdo con las normas legales que lo regulan⁷; 5) existen dos requisitos para poder excluir el derecho de huelga de una determinada actividad, a saber: que sea materialmente un servicio público esencial y que formalmente el legislador la haya calificado de tal⁸; y 6) un servicio público es esencial cuando *"las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales"*⁹.

9. La Corte se ha manifestado en distintas sentencias acerca de los servicios públicos esenciales, en los que es prohibida la huelga.

Inicialmente, en la sentencia T-443 de 1992¹⁰ la Corte conoció sobre la acción de tutela instaurada por el Sindicato Nacional de Trabajadores del Banco de Colombia, "SINTRABANCOL", en contra del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, el cual había declarado la ilegalidad de los ceses de actividades adelantados por los trabajadores del Banco de Colombia y había ordenado la constitución de un Tribunal de Arbitramento para solucionar el conflicto laboral entre dicho sindicato y el banco. Entre otros argumentos, la organización tutelante fundamentó su demanda en que *"la convocatoria del Tribunal de Arbitramento desconoce la decisión adoptada por los trabajadores e ilegítima el ejercicio del derecho de huelga"*.

En esa ocasión, esta Corporación afirmó que el derecho de huelga no tenía un carácter absoluto, al indicar que la misma Constitución estableció como límite a su ejercicio los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. Al respecto señaló que el derecho de huelga es *"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."

La Corte determinó que la restricción del derecho de huelga en la actividad bancaria estaba justificada por ser ésta un servicio público, razón por la cual el Ministerio no había vulnerado los derechos fundamentales de los trabajadores pertenecientes al sindicato. No obstante, la Corte evitó hacer consideraciones sobre el carácter esencial o no de dicho servicio, por cuanto la definición del concepto de "servicio público esencial" le correspondía exclusivamente al legislador.¹¹

10. Más tarde, en la sentencia C-110 de 1994¹², la Corte abordó, entre otras normas, el estudio del artículo 416 del CST, que regulaba el derecho de asociación sindical y negociación colectiva de los servidores públicos.¹³ En esta oportunidad la Corte se pronunció a favor de la limitación legal del derecho de negociación colectiva y de huelga para los empleados públicos. Asimismo, sobre la restricción del derecho de huelga para los trabajadores oficiales señaló el Tribunal:

"A partir de la Carta de 1991, no todos los trabajadores oficiales tienen prohibida la huelga. El alcance de la limitación depende de si la entidad pública a la que se hallan vinculados presta servicios públicos esenciales -caso en el cual el derecho de huelga no se garantiza- o presta servicios públicos que la ley califique como no esenciales. En este último evento tienen garantizado el derecho de huelga a la luz de la Constitución".

En consecuencia, en la parte resolutive de la providencia la Corte declaró la exequibilidad del artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, "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".

11. Posteriormente, en la sentencia C-473 de 1994,¹⁴ la Corte conoció sobre una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el inciso primero del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo que reza: "De conformidad con la Constitución Nacional está prohibida la huelga en los servicios públicos". El demandante consideraba que la norma acusada violaba la Constitución, pues restringía de manera ilegítima el derecho de huelga, ya que prohibía su ejercicio en el género (servicios públicos), mientras que la Constitución sólo prevé tales restricciones para la especie (servicios públicos esenciales).

La Corte resolvió declarar la exequibilidad condicionada de la norma, "(...) siempre que se trate, conforme al artículo 56 de la Constitución Política, de servicios públicos esenciales definidos por el Legislador".

En la sentencia, la Corte estableció que, de acuerdo con la Constitución, para excluir el derecho de huelga de una determinada actividad era necesario que se cumplieran dos requisitos, a saber: que la actividad "sea materialmente un servicio público esencial" y que "el Legislador haya expresamente definido la actividad como servicio público esencial y restringido el derecho de huelga en ella." Además, en la providencia se indicó que a la Corte le correspondía "ejercer un control material sobre la decisión legislativa a fin de determinar si la actividad es o no un servicio público esencial."

Por otro lado, el Tribunal manifestó acerca del concepto de servicio público esencial y de su distinción del término genérico "servicio público": "(...) 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".

12. Más adelante, en la sentencia C-521 de 1994¹⁵, el Tribunal abordó el análisis de constitucionalidad, entre otras disposiciones¹⁶, del inciso 2 del artículo 39 de la ley 31 de 1992, que definía la actividad de banca central como un servicio público esencial.

La Corte declaró tal definición ajustada a la Constitución, pues "(...) la sola enumeración de las principales obligaciones del Banco, lleva a la Sala al convencimiento de que su interrupción, por comprometer la economía nacional, afectaría seriamente la posibilidad de que el Estado pudiera cumplir con sus finalidades esenciales, amenazando, entre otras cosas, los derechos fundamentales constitucionales de las personas, todo lo cual indica que este es un servicio de interés general, esencial, que, para los efectos del artículo 56 de la Carta prevalece sobre el derecho a la huelga".

13. En la sentencia C-450 de 1995¹⁷, la Corte declaró la exequibilidad de los literales b) (parcial) y h) del artículo 430 del CST -subrogado por el Decreto 753 de 1956-, que señalan que está prohibida la huelga en las siguientes actividades de servicio público: "b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; (...) y telecomunicaciones; (...) h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno".

En la demanda, el actor aducía que las normas cuestionadas eran inconstitucionales por cuanto prohibían la huelga en actividades que materialmente no eran servicios públicos esenciales, quebrantando así el artículo 56 CP.

En esta oportunidad la Corte profundizó en el concepto de servicio público esencial desde el punto de vista material. Al respecto dijo la Corte:

"La esencialidad del servicio no debe considerarse exclusivamente por el servicio mismo, esto es, por su naturaleza intrínseca, ni por la importancia de la actividad industrial, comercial o prestacional en la economía global del país y consecuentemente en relación con la magnitud del perjuicio que para ésta representa su interrupción por la huelga. Tampoco, aquélla puede radicar en la invocación abstracta de la utilidad pública o de la satisfacción de los intereses generales, la cual es consustancial a todo servicio público.

"El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad." (subrayas no originales)

Para analizar si las actividades demandadas constituían materialmente servicios públicos esenciales,¹⁸ el Tribunal expresó:

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

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

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

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

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

14. Luego, en la sentencia C-075 de 1997¹⁹, la Corte conoció sobre una demanda de inconstitucionalidad contra, entre otras normas, el literal e) del artículo 1 del Decreto No. 753 de 1956, que subrogó el artículo 430 CST, el cual rezaba que estaba prohibida la huelga en la siguiente actividad de servicio público: "*e) Las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados; (...)*"

Los actores afirmaban que las actividades descritas por la norma no correspondían materialmente a servicios públicos esenciales, y en consecuencia, la restricción de la huelga en estos eventos era contraria a la Constitución. La Corte optó por abstenerse de analizar, desde el punto de vista material, si las actividades demandadas eran o no servicios públicos esenciales. No obstante, declaró la inexecutable de la norma demandada por cuanto el Legislador no había definido, después de expedida la Constitución de 1991, las actividades contempladas en el literal como servicios públicos esenciales. Afirmó el Tribunal en esta ocasión:

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

15. Por último, en la sentencia C-663 de 2000²⁰, esta Corporación resolvió sobre una demanda instaurada contra el artículo 4 de la Ley 142 de 1994²¹, "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", en el cual se establecía que "*todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales*."

La Corte estimó que el artículo 4 demandado se ajustaba a la Constitución "*(...) porque el legislador no hizo cosa diferente que desarrollar, tanto el mandato del art. 56 en cuanto lo habilita para definir los servicios públicos esenciales en los cuales la huelga no esta garantizada, como los arts. 365 y 366, según los cuales, los servicios públicos domiciliarios constituyen instrumentos adecuados para asegurar las finalidades sociales del Estado, en lo que atañe con el bienestar general y el mejoramiento de las condiciones de vida de los integrantes de la comunidad. En tales circunstancias, es evidente que los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, larga distancia nacional e internacional, gas combustible, contribuyen al logro de los mencionados cometidos sociales, y a la realización efectiva de ciertos derechos fundamentales de las personas (...)*".

16. Del recuento anterior acerca de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los servicios públicos esenciales en los que está prohibida la huelga se puede deducir que la Corte ha establecido que para poder excluir el derecho de huelga de una actividad determinada es necesario que ésta sea materialmente un servicio público esencial y que haya sido calificada como tal por el Legislador. De la misma manera, esta Corporación ha determinado que a ella le corresponde analizar si las definiciones que tome el Legislador en este sentido se refieren realmente a actividades que materialmente configuren un servicio público esencial.

En el marco de esta competencia, la Corte se ha ocupado en distintas ocasiones de resolver sobre demandas de inconstitucionalidad presentadas contra normas que prohibían la huelga en distintas actividades. Para juzgar si la exclusión de este derecho se ajusta a la norma constitucional que establece que solamente se puede prohibir la huelga en los servicios públicos esenciales, la Corte ha acudido al criterio de acuerdo con el cual un servicio público es esencial cuando *"las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales"*²².

En un principio, la Corte consideró que debía juzgar en cada caso concreto si la prohibición de la huelga en una determinada actividad respondía al requisito de que la labor analizada constituyera un servicio público esencial. Con base en este criterio, la Corte ha declarado que servicios como la banca central²³; el transporte²⁴; las telecomunicaciones²⁵; la explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo²⁶ y los servicios públicos domiciliarios²⁷, son materialmente servicios públicos esenciales.

No obstante, en la sentencia C-075 de 1997, la Corte se abstuvo de analizar desde el punto de vista material si las actividades de las plantas de leche, plazas de mercado y mataderos, junto con sus organismos de distribución, eran servicios públicos esenciales. En cambio, optó por declarar la inexecutable de la norma que prohibía la huelga en estos eventos, por cuanto el Legislador, a pesar de los años transcurridos desde la expedición de la Constitución de 1991, todavía no había definido formalmente cuáles eran los servicios públicos esenciales. Además, en esa ocasión la Corte reiteró su llamamiento al Congreso de la República para que reglamente el artículo 56 de la Constitución y determine en qué actividades no rige el derecho de huelga, por tratarse de servicios públicos esenciales.

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

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

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

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

Sin embargo, advierte la Corte que el análisis material estará inspirado en el principio de interpretación a favor de los derechos laborales, en este caso, del derecho colectivo de huelga. En efecto, como lo indica el artículo 56, en su inciso 1, el derecho de huelga está garantizado como regla general, mientras que la excepción se circunscribe a la posibilidad de que el legislador defina los servicios públicos esenciales. Además, los derechos laborales colectivos han de ser interpretados en beneficio del ejercicio libre, desinhibido y autónomo de la actividad sindical como una manifestación de la democracia participativa.

Constata la Corte que después de tres lustros, el Congreso no ha desarrollado el artículo 56. Por eso se exhortará respetuosamente al Congreso para que lo desarrolle. Sin embargo, mientras se expide la ley correspondiente, el artículo 56, que amplió el alcance del derecho de huelga, se aplica de manera directa e inmediata. Además, el silencio del legislador no obsta para que los sindicatos ejerzan el derecho de huelga y para que este derecho sea interpretado y aplicado en un sentido amplio en punto a los ámbitos de actividad en los cuales este derecho está garantizado.

18. En consecuencia, en esta ocasión le corresponde a esta Corporación establecer si las actividades de explotación, elaboración y distribución de sal son servicios públicos esenciales y, por lo tanto, la prohibición de huelga en ellas es constitucional.

Ahora bien, como se observó en el recuento realizado acerca de la jurisprudencia sobre esta materia, la Corte ha indicado que para determinar si una actividad constituye un servicio público esencial es preciso establecer si ella contribuye directa y concretamente a la *"protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales"*²⁹. Este criterio resulta demasiado amplio, pues innumerables actividades de la vida social y económica están relacionadas con los derechos y libertades fundamentales. Una aplicación estricta de este criterio podría desnaturalizar la garantía del derecho de huelga contenida en el artículo 56 de la Constitución, pues extendería de manera inadmisiblemente el ámbito de restricción del derecho de huelga.

Por eso, antes de entrar a analizar la constitucionalidad de la norma demandada, resulta útil remitirse a la doctrina internacional en la materia, específicamente a los desarrollos que sobre la misma se han adelantado al interior la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al respecto cabe decir que si bien los principios y reglas adoptados por los órganos pertenecientes a la OIT no ostentan la calidad de normas jurídicas directamente vinculantes en el ordenamiento jurídico colombiano, sí constituyen criterios orientadores para los distintos órganos del Estado

colombiano y, en consecuencia, son relevantes para la interpretación de las disposiciones constitucionales relacionadas con el derecho laboral.

Los pronunciamientos de la OIT sobre el derecho de huelga y los servicios esenciales

19. Para empezar es preciso anotar que el derecho de huelga no está consagrado de manera directa y expresa en los Convenios o Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. No obstante, a partir de la interpretación que dos órganos de control de la OIT –el Comité de Libertad Sindical (CLS) y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) - han hecho de los artículos 3³⁰ y 10³¹ del Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (Convenio número 87 de 1948), el derecho de huelga ha sido definido como un derecho fundamental de los trabajadores y organizaciones sindicales. Ello, por cuanto se considera el derecho de huelga como uno de los medios fundamentales para hacer efectivo el derecho de las organizaciones de los trabajadores para organizar sus actividades, formular sus programas de acción y defender sus intereses³².

20. En el tema específico de las restricciones legítimas al derecho de huelga, ambos organismos coinciden en que éste derecho es de carácter general y sólo admite excepciones en el caso de los funcionarios públicos "que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado" y en los eventos de prestación de servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, aquellos servicios "cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población"³³.

Así, la CEACR ha afirmado que debe ser muy restrictiva la calificación de actividades como servicios públicos esenciales, si bien acepta que en asuntos que no sean definidos como tales se establezca la exigencia de mantener unos servicios mínimos durante la huelga:³⁴

"El principio según el cual el derecho de huelga puede verse limitado, o incluso prohibido, en los servicios esenciales perdería todo sentido si la legislación nacional definiese esos servicios de forma demasiado extensa. Al tratarse de una excepción del principio general del derecho de huelga, los servicios esenciales respecto de los cuales es posible obtener una derogación total o parcial de ese principio deberían definirse de forma restrictiva; la Comisión estima, por lo tanto, que sólo pueden considerarse servicios esenciales aquéllos cuya interrupción podría poner en peligro, la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población"

"(...) Además, un servicio no esencial en el sentido estricto del término puede convertirse en esencial si la huelga que repercute en el mismo dura más de un cierto período o adquiere tal dimensión que pueden correr peligro la salud, la seguridad o la vida de la población (por ejemplo, en los servicios de recolección de basura). Con el fin de evitar daños irreversibles o que no guarden proporción alguna con los intereses profesionales de las partes en el conflicto, así como de no causar daños a terceros, es decir, los usuarios o los consumidores que sufren las consecuencias económicas de los conflictos colectivos, las autoridades podrían establecer un régimen de servicio mínimo en otros servicios que son de utilidad pública, en vez de prohibir radicalmente las acciones de huelga, prohibición que debería limitarse a los servicios esenciales en el sentido estricto del término".

Como se advierte, en el marco de su amplia protección al derecho de huelga, el CLS y la CEACR también han considerado que la exigencia de mantener un servicio mínimo durante la huelga con el fin de velar por la seguridad de las personas y de las instalaciones, no atenta contra el derecho de libertad sindical de los trabajadores³⁵. Al respecto el Comité de Libertad Sindical expresó:

"606. El establecimiento de servicios mínimos en caso de huelga sólo debería poder ser posible en: 1) aquellos servicios cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población (servicios esenciales en el sentido estricto del término); 2) en aquellos servicios no esenciales en el sentido estricto en los que huelgas de una cierta extensión y duración podrían provocar una situación de crisis nacional aguda tal que las condiciones normales de existencia de la población podrían estar en peligro, y 3) en servicios públicos de importancia trascendentales³⁶.

En cuanto a los requisitos que se deben cumplir para establecer esos servicios mínimos, el Comité y la Comisión de Expertos concuerdan en señalar:

"En primer lugar, y este aspecto es de la mayor importancia, debería tratarse real y exclusivamente de un servicio mínimo, es decir, un servicio limitado a las actividades estrictamente necesarias para cubrir las necesidades básicas de la población o satisfacer las exigencias mínimas del servicio, sin menoscabar la eficacia de los medios de presión. En segundo lugar, dado que este sistema limita uno de los medios de presión esenciales de que disponen los trabajadores para defender sus intereses económicos y sociales, sus organizaciones deberían poder participar, si lo desean, en la definición de este servicio, de igual modo que los empleadores y las autoridades públicas. Sería sumamente conveniente que las negociaciones sobre la definición y la organización del servicio mínimo no se celebraran durante los conflictos de trabajo, a fin de que todas las partes interesadas pudieran negociar con la perspectiva y la serenidad necesarias. Las partes también podrían prever la constitución de un organismo paritario o independiente que tuviera como misión pronunciarse rápidamente y sin formalismos sobre las dificultades que plantea la definición y la aplicación de tal servicio mínimo y que estuviera facultado para emitir decisiones ejecutorias".³⁷

A manera de ejemplo, el CLS ha avalado la exigencia de la prestación de un servicio mínimo en las siguientes actividades, a pesar de que no las considera como servicios públicos esenciales: El servicio de transbordadores (párrafo 615); los servicios portuarios (párrafo 616); los servicios de metro (párrafo 617) y subterráneos (párrafo 618); el transporte: ferroviario (párrafo 619 y 620) de personas y mercancías (párrafo 621); los servicios de correo (párrafo 622); la recolección de basuras (párrafo 623); el instituto Monetario, los bancos, los transportes y los sectores del petróleo (párrafo 624); educación (párrafo 625) y sanidad animal (párrafo 626)³⁸.

Asimismo, al abordar el análisis de casos concretos, el Comité de Libertad Sindical ha clasificado ciertas actividades como servicios públicos esenciales y ha descartado tal naturaleza en otras tantas. Así, en el párrafo 585 del texto *Libertad Sindical: Recopilación de Decisiones del*

Comité de Libertad Sindical, publicado en 2006, estableció que las siguientes actividades podían ser consideradas como servicios esenciales:

"585. Pueden ser considerados como servicios esenciales:

-"el sector hospitalario (véanse Recopilación de 1996, párrafo 544; 300 informe, caso núm. 1818, párrafo 366; 306.º informe, caso núm. 1882, párrafo 427; 308.º informe, caso núm. 1897, párrafo 477; 324.º informe, caso núm. 2060, párrafo 517, caso núm. 2077, párrafo 551; 329.º informe, caso núm. 2174, párrafo 795; 330.º informe, caso núm. 2166, párrafo 292 y 338.º informe, caso núm. 2399, párrafo 1171);

-"los servicios de electricidad (véanse Recopilación de 1996, párrafo 544; 308.º informe, caso núm. 1921, párrafo 573; 309.º informe, caso núm. 1912, párrafo 365, 318.º informe, caso núm. 1999, párrafo 165 y caso núm. 1944, párrafo 458);

-"los servicios de abastecimiento de agua (véanse Recopilación de 1996, párrafos 544 y 326.º informe, caso núm. 2135, párrafo 267);

-"los servicios telefónicos (véanse Recopilación de 1996, párrafo 544; 314.º informe, casos núms. 1984 y 1955, párrafo 72 y 318.º informe, caso núm. 2020, párrafo 318);

-"la policía y las fuerzas armadas (véase 307.º informe, caso núm. 1898, párrafo 323);

-"los servicios de bomberos (véanse 309.º informe, caso núm. 1865, párrafo 145 y 321.er informe, caso núm. 2066, párrafo 336);

-"los servicios penitenciarios públicos o privados (véase 336.º informe, caso núm. 2383, párrafo 767);

-"el suministro de alimentos a los alumnos en edad escolar y la limpieza de los establecimientos escolares (324.º informe, caso núm. 2037, párrafo 102);

-"el control del tráfico aéreo (véanse Recopilación de 1996, párrafo 544 y 327.º informe, caso núm. 2127, párrafo 191)".

Por el contrario, en el párrafo 587 del mismo documento afirmó que las siguientes actividades no constituían servicios esenciales en sentido estricto:

"587. No constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término:

-"la radio-televisión (véanse Recopilación de 1996, párrafo 545; 302.º informe, caso núm. 1849, párrafo 204; 306.º informe, caso núm. 1865, párrafo 332 y caso núm. 1884, párrafo 688);

-"los sectores del petróleo (véanse Recopilación de 1996, párrafo 545; 302.º informe, caso núm. 1849, párrafo 204; 306.º informe, caso núm. 1865, párrafo 332; 337.º informe, caso núm. 2355, párrafo 630 y caso núm. 2249, párrafo 1478);

-"los puertos (carga y descarga) (véanse Recopilación de 1996, párrafo 545; 318.º informe, caso núm. 2018, párrafo 514; 320.º informe, caso núm. 1963, párrafo 229 y 321.er informe, caso núm. 2066, párrafo 340)

-"los bancos (véanse Recopilación de 1996, párrafo 545; 303.er informe, casos núms. 1810 y 1830, párrafo 62 y 309.º informe, caso núm. 1937, párrafo 450);

-"los servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos (véase Recopilación de 1996, párrafo 545);

-"los grandes almacenes y los parques de atracciones (véase Recopilación de 1996, párrafo 545);

-"la metalurgia y el conjunto del sector minero (véase Recopilación de 1996, párrafo 545);

-"los transportes, en general (véanse Recopilación de 1996, párrafo 545; 302.º informe, caso núm. 1849, párrafo 203, caso núm. 1695, párrafo 248; 303.º informe, casos núms. 1810 y 1830, párrafo 62; 316.º informe, caso núm. 1989, párrafo 191; 317.º informe, caso núm. 1971, párrafo 56);

-"los pilotos de líneas aéreas (véase 329.º informe, caso núm. 2195, párrafo 737.)

-"la generación, transporte y distribución de combustibles (véase 307.º informe, caso núm. 1898, párrafo 325.)

-"los servicios ferroviarios (véase 308.º informe, caso núm. 1923, párrafo 221)

-"los transportes metropolitanos (véase Recopilación de 1996, párrafo 545);

-"los servicios de correos (véanse Recopilación de 1996, párrafo 545, 307.º informe, caso núm. 1898, párrafo 325; 316.º informe, caso núm. 1985, párrafo 321; 318.º informe, caso núm. 2020, párrafo 318)

-"el servicio de recolección de basuras (véanse 309.º informe, caso núm. 1916, párrafo 100 y 338.º informe, caso núm. 2373, párrafo 382);

-"las empresas frigoríficas (véase Recopilación de 1996, párrafo 545);

-"los servicios de hotelería (véanse Recopilación de 1996, párrafo 545); 324.º informe, caso núm. 1890, párrafo 58; 326.º informe, caso núm.

2116, párrafo 356 y 328.º informe, caso núm. 2120, párrafo 540);

-"la construcción (véanse Recopilación de 1996, párrafo 545 y 338.º informe, caso núm. 2326, párrafo 446);

-"la fabricación de automóviles (véase Recopilación de 1996, párrafo 545);

-"las actividades agrícolas, el abastecimiento y la distribución de productos alimentarios (véanse Recopilación de 1996, párrafo 545 y 338.º informe, caso núm. 1900, párrafo 183);

-"la Casa de la Moneda (véanse Recopilación 1996, párrafo 545 y 306 informe, caso núm. 1865, párrafo 332);

-"la Agencia Gráfica del Estado y los monopolios estatales del alcohol, de la sal y del tabaco (véase Recopilación de 1996, párrafo 545);

-"el sector de la educación (véanse Recopilación de 1996, párrafo 545; 310.º informe, caso núm. 1928, párrafo 172, caso núm. 1943, párrafo 226; 311.er informe, caso núm. 1950, párrafo 457; 320.º informe, caso núm. 2025, párrafo 405; 327.º informe, caso núm. 2145, párrafo 302, caso núm. 2148, párrafo 800; 329.º informe, caso núm. 2157, párrafo 191 y 330.º informe, caso núm. 2173, párrafo 297);

-"empresas de embotellamiento de agua mineral (véase 328.º informe, caso núm. 2082, párrafo 475)."

21. Por último, es importante mencionar que en varios pronunciamientos del CLS y de la CEACR se ha advertido la relevancia de analizar las condiciones específicas de cada país a la hora de determinar si una actividad en particular es o no un servicio público esencial. Al respecto dijo la Comisión de Expertos:

"(...) es necesario tener en cuenta las circunstancias especiales que puedan darse en los diferentes Estados Miembros, ya que si bien la interrupción de ciertos servicios podría, en el peor de los casos, ocasionar problemas económicos en algunos países, en otros podría tener efectos desastrosos y crear en poco tiempo situaciones en que se verían comprometidas la salud, la seguridad o la vida de la población; así, una huelga en los servicios portuarios o de transporte marítimo podría ocasionar más rápidamente graves perturbaciones en una isla, que depende en gran parte de esos servicios para el suministro de productos básicos a su población, que en un país continental"³⁹.

El literal g) del art. 430 del Código Sustantivo del Trabajo es inconstitucional

22. Los actores consideran que el literal g) del artículo 430 del CST es inconstitucional. Al respecto afirman, en primer lugar, que en la sentencia C-075 de 1997 se dispuso la inconstitucionalidad del literal e) del mismo artículo, por cuanto el Legislador todavía no había determinado cuáles eran los servicios públicos esenciales en los que está prohibida la huelga. En su concepto, este argumento también es aplicable al caso que ahora se examina.

Ciertamente, la norma bajo examen se encuentra en la misma situación de aquella que se estudió en la sentencia C-075 de 1997, y en esa providencia se decidió declarar la inconstitucionalidad del precepto analizado. Sin embargo, como ya se indicó, la Corte considera que es necesario analizar sí desde el punto de vista material la actividad objeto de controversia es un servicio público esencial.

En segundo lugar, los demandantes afirman que la actividad reseñada en la norma demandada no se ajusta al criterio que estableciera la Corte en otras sentencias para determinar si un servicio público es esencial. Indican que la Corte estableció en la sentencia C-450 de 1995 que constituyen servicios públicos esenciales aquellas actividades que contribuyen directa y concretamente a la "protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales." Aquí también considera la Corte importante reiterar que esta definición resulta demasiado amplia, puesto que casi todas las actividades económicas y sociales tienen alguna relación con los derechos y libertades fundamentales. Por lo tanto, este criterio para identificar los servicios públicos esenciales no se ajusta al carácter restrictivo que le quiso asignar la Constitución a la prohibición de la huelga.

Desde esta perspectiva parece más adecuada la definición que utilizan los órganos de la OIT, según la cual constituyen servicios públicos esenciales las actividades "cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en todo parte de la población."

23. El literal demandado señala que constituyen un servicio público las actividades de "explotación, elaboración y distribución de sal." De allí que se haya prohibido la huelga en estas actividades. Para poder establecer si esas labores pueden ser consideradas como un servicio público esencial es necesario indicar algunas características de esa industria, tal como se hace a continuación.

La explotación de la sal estuvo a cargo del Banco de la República hasta 1969, año en que el Gobierno celebró un contrato de concesión con el Instituto de Fomento Industrial IFI para la explotación minera de este compuesto químico. Posteriormente, en la década de los 90, operadores privados entraron a participar en la industria salina lo cual marcó el inicio de la tendencia privatizadora que ha perdurado hasta la actualidad. Colombia cuenta hoy con cinco grandes centros de producción salina los cuales son: Manaure, Galerazamba, Zipaquirá, Nemocón y Upín.

La sal tiene aproximadamente 14.000 aplicaciones industriales, entre las que se cuentan: el tratamiento de agua; la producción de bienes de la industria química, tales como jabones, productos farmacéuticos, alimentos para ganado, fertilizantes, pesticidas y químicos agrícolas; la utilización en la exploración de petróleo y gas, y en el procesamiento de metales, textiles, pieles y hule; el uso con fines de consumo humano, tanto para el consumo directo como para conservación de carnes, pan y lácteos. Además, es preciso aclarar que no existe un sustituto natural para este material y que su desarrollo industrial requiere de una gran inversión.⁴⁰

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

Ahora bien, no desconoce esta Corporación la gran importancia de la industria salinera para la economía del país y de la sal como elemento necesario para el mantenimiento de la salud y de las condiciones de sanidad de la población. Es por esto que una interrupción prolongada de los servicios de producción y distribución de sal podría generar una crisis e inclusive, de presentarse un desabastecimiento, llegar a afectar directamente los derechos de las personas por no poder acceder este bien. Ello hace recomendable que en los eventos de huelga en esta industria se regule la exigencia de prestación de un servicio mínimo, tema objeto de numerosos estudios e incluso de criterios establecidos por el Comité de Libertad Sindical y por la Comisión de Expertos de la OIT. Todo ello tendría que ser reglamentado por el Congreso de la República, tal como ha reiterado la Corte Constitucional en tantas ocasiones.

VI.3. Demanda contra el artículo 463 del Código Sustantivo del Trabajo

Problema jurídico

24. En este punto la Corte debe resolver el siguiente interrogante jurídico: ¿Vulnera los principios de legalidad y de proporcionalidad, y el derecho a la autonomía sindical, la prohibición impuesta a los individuos condenados a pena aflictiva, que no hubieren sido rehabilitados, para ser representantes o voceros de los trabajadores o de los empleadores, y para ejercer funciones de conciliador o árbitro?

El concepto de "pena aflictiva" en la normatividad colombiana

25. Los demandantes plantean que el término "*pena aflictiva*" está en desuso y que, por consiguiente, la norma acusada no es clara. Consideran, entonces, que la norma vulnera el principio de legalidad (C.P., art. 29), por cuanto tanto las sanciones penales como las restricciones a la autonomía sindical deben ser comprensibles para los ciudadanos. También el Procurador considera que las restricciones a la autonomía sindical deben ser diáfanos y que la norma acusada no cumple con este requisito, dada la falta de precisión del concepto "*penas aflictivas*."

26. Lo primero que debe indicarse, como bien lo apunta la interviniente en representación del Ministerio del Interior y la Justicia, es que la norma bajo examen no contempla una sanción, sino una inhabilidad. De otra parte, la Corte considera que el hecho de encontrarse el término "*pena aflictiva*" en desuso no constituye un argumento suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la norma que lo contiene. Precisamente, es labor del intérprete el determinar cuál es el significado actual del concepto, de acuerdo con la normatividad vigente. En consecuencia, es necesario entrar a determinar cuáles personas deben entenderse incluidas hoy dentro del enunciado "*individuos condenados a sufrir pena aflictiva que no hubieren sido rehabilitados*", para luego establecer si tal inhabilidad armoniza con la Constitución.

27. El término "pena aflictiva" tiene sus orígenes en la normatividad decimonónica de nuestro país. Muestra de esto, es el artículo 15 de la Constitución Política de 1830, el cual consagra las causales de pérdida de los derechos de ciudadano, y cuyo numeral 3 afirma que estos se pierden "*A virtud de sentencia en que se imponga pena aflictiva o infamante, mientras no se obtenga rehabilitación*".

Posteriormente, el concepto se reproduce en la Constitución de 1886, cuyo artículo 16 estableció: "*La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad. También pierde la calidad de ciudadano quien se encuentre en uno de los siguientes casos, judicialmente declarados: (...)3) Haber sido condenado a sufrir pena aflictiva (...)*". Para ese momento se entendía por pena aflictiva aquella "corporal, grave y humillante."⁴¹ Ello explica que en el Código Penal de 1890 (la Ley 19 de 1890) se clasificaran las penas en corporales e incorpóreas. El artículo 40 definía las corporales: 42

"Artículo 40. Las penas corporales son:

- "1. La de muerte;
- "2. La de presidio;
- "3. La de reclusión;
- "4. La de prisión;
- "5. La de arresto;
- "6. La de destierro; y
- "7. La de confinamiento

"Todas estas penas, menos la de prisión, arresto y confinamiento, se consideran aflictivas para el efecto del ordinal 3, artículo 16 de la Constitución." (Subraya fuera de texto)

Del texto de esta norma se concluye que las penas aflictivas eran, en ese momento, la muerte, el presidio, la reclusión y el destierro. De acuerdo

con el artículo 42 del Código Penal de 1890, tanto la pena de presidio como la de reclusión conllevaban "(...) la pérdida de todo empleo público y de toda pensión, así como también la privación perpetua de los derechos políticos."

28. El término "pena aflictiva" aparece una vez más en la normatividad colombiana en el artículo 11 de la Ley 57 de 1928, el cual la consagró como una inhabilidad en materia laboral - inhabilidad que luego fue reproducida en la norma cuya constitucionalidad se analiza, el artículo 463 CST. El texto de la norma mencionada rezaba:

"No podrán ser representantes de los trabajadores ni miembros de los tribunales de Conciliación y Arbitraje, ni voceros en casos de huelga, individuos que hayan sido condenados a sufrir pena aflictiva y no hayan sido rehabilitados"

29. Años más tarde, la Ley 10 de 1934, "Sobre Pérdida y Rehabilitación de Derechos Políticos y por la cual se Establecen Algunos Derechos de los Empleados", redefine el concepto de pena aflictiva y la limita a las condenas de presidio y reclusión:⁴³

"Artículo 1: Para efecto del artículo 16 de la Constitución Nacional, se consideran penas aflictivas las de presidio y reclusión, las cuales llevan anexa la de pérdida, por tiempo indefinido, de los derechos políticos del condenado, cuando son impuestas por autoridad judicial".

Como se observa, para ese momento, esta definición delimitaba claramente el grupo de individuos sobre los cuales recaía la inhabilidad para ser representantes de los trabajadores o patronos, o para ejercer funciones de conciliador o árbitro, pues se refería a aquellas personas que eran condenadas a penas privativas de la libertad que en ese punto del tiempo implicaban la privación perpetua de derechos políticos, derechos que sólo podían ejercer nuevamente en el caso de ser rehabilitados de acuerdo con lo exigido por los artículos 3⁴⁴ y 4⁴⁵ de la Ley 10 de 1934.

30. Ahora bien, con el fin de desentrañar el significado actual de la norma examinada en este proceso es preciso establecer en qué consistían las penas de presidio, reclusión y prisión definidas en el Código Penal de 1890, de tal manera que se pueda determinar si existe un equivalente en la normatividad penal actual - la Ley 599 de 2000-.

Como se mostró previamente, la Ley 19 de 1890 (Código Penal) incluía dentro de las penas aflictivas el presidio y la reclusión, las cuales llevaban aparejada "(...) la privación perpetua de los derechos políticos"⁴⁶. Por otro lado, las penas de prisión y de arresto, aunque privativas de la libertad, no conllevaban esta sanción penal accesoria. El presidio se caracterizaba por tener una duración máxima de 20 años (artículo 57) y por cumplirse en una penitenciaría donde se obligaba al condenado a trabajar en obras públicas designadas por la autoridad política (artículo 55). Por su parte, la reclusión podía durar 15 años como máximo (artículo 59), debía cumplirse en establecimientos destinados para el efecto y los condenados no podían ser "(...) obligados contra su voluntad a trabajar fuera del establecimiento, sino en casos raros y por graves y poderosos motivos,(...)" (artículo 58). Por último, la prisión tenía una duración máxima de 10 años (artículo 62) y debía cumplirse en una cárcel donde el condenado se ocupaba en los trabajos de su elección y el producto le pertenecía (artículo 60). Así, se puede concluir que, si bien las tres sanciones - el presidio, la reclusión y la prisión - constituían penas privativas de la libertad, las dos primeras se diferenciaban de la última en que aquellas entrañaban la pérdida de los derechos políticos y, además, eran de mayor duración y más drásticas en lo referido al trabajo.

31. La clasificación de las penas contemplada en el Código Penal de 1890 fue modificada en las distintas regulaciones penales que subsiguieron. Así, el artículo 41 del Código Penal de 1936 - la Ley 95 de 1936 - estableció que "las penas para los mayores de diez y ocho años son las siguientes: presidio, prisión, arresto, confinamiento y multa." El presidio⁴⁷ continúa siendo la sanción más drástica, mientras que la prisión⁴⁸ y el arresto⁴⁹ constituyen penas privativas de la libertad con menor duración y menos restricciones para los condenados. De esta manera, se eliminó la reclusión como pena privativa de la libertad. Además, se abolió la privación perpetua de los derechos políticos y se estableció que las penas de presidio y prisión aparejaban la pérdida del ejercicio de derechos y funciones públicas por un lapso igual al de la pena principal.

Posteriormente, el Código Penal de 1980 reclasificó las penas principales⁵⁰ en prisión, arresto y multa. Con ello se eliminó la pena de presidio.⁵¹

Finalmente, el Código Penal vigente en la actualidad - la Ley 599 de 2000 - establece como penas principales la prisión y la multa⁵², de tal manera que la prisión se constituye en la única pena privativa de la libertad.⁵³ Además, el artículo 52 inciso 3 de la norma prescribe: "En todo caso, la pena de prisión conlleva la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, por un tiempo igual al de la pena a que accede y hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la Ley, sin perjuicio de la excepción a que alude el inciso 2 del artículo 51"⁵⁴.

32. La Ley 10 de 1934 estableció que eran penas aflictivas las de "presidio y reclusión, las cuales llevan anexa la de pérdida, por tiempo indefinido, de los derechos políticos del condenado, cuando son impuestas por autoridad judicial." El concepto de pena aflictiva fue asumido por el Código Sustantivo del Trabajo, pero dados los cambios en la legislación penal, que llevaron a la desaparición del concepto y de las penas de presidio y reclusión, la comprensión del término se ha dificultado. Sin embargo, el análisis anterior acerca de la evolución en el tiempo de la clasificación de las penas privativas de la libertad en la normatividad colombiana permite afirmar que cuando la Ley 10 de 1934 definió las penas aflictivas se refería a aquellas sanciones privativas de la libertad que aparejaban la pena accesoria de privación de los derechos políticos. Estas sanciones corresponden en la actualidad a la pena de prisión, la cual conlleva la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas.

Lo anterior permite concluir que la inhabilidad establecida en el artículo 463 del Código Sustantivo del Trabajo para los "individuos condenados a sufrir pena aflictiva" se aplica dentro del marco normativo actual a los individuos que han sido condenados a pena de prisión.

Por otra parte, la inhabilidad contemplada en la norma analizada del Código Sustantivo del Trabajo se aplica a quienes hayan sido "condenados a sufrir pena aflictiva que no hubieren sido rehabilitados." Como se ha visto, esta norma laboral se deriva del artículo 11 de la Ley 57 de 1928,

dictado bajo la vigencia del Código Penal de 1890, cuando existía la privación perpetua de los derechos políticos. Actualmente, no existe esta sanción, pero sí existe la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas. Para ella se contempla la figura de la rehabilitación, en el artículo 92 del actual Código Penal, el cual establece:

"La rehabilitación de derechos afectados por una pena privativa de los mismos, cuando se imponga como accesoria, operará conforme a las siguientes reglas:

1. Una vez transcurrido el término impuesto en la sentencia, la rehabilitación operará de derecho. (...)
2. Antes del vencimiento del término previsto en la sentencia podrá solicitarse la rehabilitación cuando la persona haya observado intachable conducta personal, familiar, social y no haya evadido la ejecución de la pena; allegando copia de la cartilla biográfica, dos declaraciones, por lo menos, de personas de reconocida honorabilidad que den cuenta de la conducta observada después de la condena, certificado de la entidad bajo cuya vigilancia hubiere estado el peticionario en el período de prueba de la libertad condicional o vigilada y comprobación del pago de los perjuicios civiles. (...) Si la pena privativa de derechos concurriere con una privativa de la libertad, sólo podrá pedirse la rehabilitación después de dos (2) años contados a partir del día en que el condenado haya cumplido la pena privativa de la libertad, si hubiere transcurrido la mitad del término impuesto".

En consecuencia, la inhabilitación contemplada en el artículo 463 del Código Sustantivo del Trabajo para los "*individuos condenados a sufrir pena aflictiva que no hubieren sido rehabilitados*" significa en el momento actual que no pueden ser representantes o voceros de los trabajadores ni de los patronos, ni conciliadores, ni miembros de tribunales de arbitramento, las personas condenadas a prisión que no han cumplido aún con el término de la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, o no han obtenido la rehabilitación de dichos derechos de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 92 del Código Penal. Es en este sentido como se interpretará la norma al momento de analizar su constitucionalidad.

El artículo 463 del Código Sustantivo del Trabajo es parcialmente inexecutable

33. El artículo 463 del Código Sustantivo del Trabajo establece tres inhabilitaciones para las personas que hayan sido condenados a pena de prisión y no hubieren sido rehabilitados para el ejercicio de derechos y funciones públicas. Así, por una parte, dispone que no podrán ser representantes o voceros de los trabajadores ni de los patronos. Luego, establece que tampoco podrán actuar como conciliadores y, finalmente, determina que no pueden ser miembros de tribunales de arbitramento. A continuación, se analiza cada una de las inhabilitaciones.

34. En punto a la primera restricción es importante mencionar que la Corte ha establecido que el derecho de asociación sindical entraña los principios de la libertad y la autonomía sindical. En la sentencia C-385 de 2000⁵⁵ se expresó al respecto:

"En el derecho de asociación sindical subyace la idea básica de la libertad sindical que amplifica dicho derecho, como facultad autónoma para crear organizaciones sindicales, ajena a toda restricción, intromisión o intervención del Estado que signifique la imposición de obstáculos en su constitución o funcionamiento. Ello implica, la facultad que poseen las referidas organizaciones para autoconformarse y autoregularse conforme a las reglas de organización interna que libremente acuerden sus integrantes, con la limitación que impone el inciso 2 del art. 39, según el cual la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos se sujetan al orden legal y a los principios democráticos."

Esta posición ha sido reiterada en distintas ocasiones. Recientemente, en la sentencia C-063 de 2008⁵⁶, expresó la Corte al respecto:

"El artículo 39 de la Constitución consagra el derecho de sindicación, al establecer que los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Derecho de asociación sindical que comprende tres enfoques, a saber: (i) libertad individual de organizar sindicatos; (ii) libertad de sindicalización, ya que nadie puede ser obligado a afiliarse o a desafilarse a un sindicato; y, (iii) la autonomía sindical, que es la facultad que tiene la organización sindical para crear su propio derecho interno⁵⁷."

35. Por otra parte, en la sentencia C-797 de 2000⁵⁸ la Corte relacionó distintos elementos que componen la libertad sindical, para luego aclarar, sin embargo, que ella no tiene un carácter absoluto:

"Considera la Corte, en consecuencia, que la libertad sindical comporta: i) el derecho de todos los trabajadores, sin discriminación ni distinción alguna, para agruparse a través de la constitución de organizaciones permanentes que los identifican como grupos con intereses comunes, y cuya defensa propugnan. Este derecho implica la libertad tanto para afiliarse como para retirarse de dichas organizaciones; ii) la facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin la injerencia, intervención o restricción del Estado; iii) el poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organización, condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disolución y liquidación, procedimiento liquidatorio, y otros aspectos que atañen con su estructura, organización y funcionamiento, que deben ser, en principio, libremente convenidos por los miembros de las asociaciones sindicales al darse sus propios estatutos o reformarlos, salvo las limitaciones que válidamente pueda imponer el legislador conforme al inciso 2 del art. 39; iv) La facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitación; v) la garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial; vi) el derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacionales e internacionales; vii) la inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical.

"No es admisible reconocer el carácter absoluto de la libertad sindical, en la medida en que la propia Constitución establece como limitación, concretable por el legislador, que "la estructura interna de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos" (art. 39 inciso 2) y que, los Convenios Internacionales sobre derechos humanos autorizan que por vía legislativa puedan imponerse restricciones a los derechos, en cuanto ellas sean necesarias, mínimas, indispensables y proporcionadas a la finalidad que se persiga, para garantizar la seguridad nacional, el orden, la salud o moral públicos, los derechos y deberes ajenos y, en general, el cumplimiento de cualquier finalidad que se estime esencialmente valiosa. Por lo tanto, se advierte, que las aludidas restricciones o limitaciones no pueden, en modo alguno, afectar lo que se considera el núcleo esencial del derecho a la libertad sindical, de modo que la desnaturalicen o impidan su normal y adecuado ejercicio."

36. El criterio establecido en el último párrafo transcrito ha sido invocado por la Corte en las distintas sentencias de constitucionalidad que ha proferido sobre demandas que han sido entabladas contra normas del Código Sustantivo del Trabajo, por cuanto ellas habrían vulnerado la autonomía sindical.⁵⁹ De esta manera, la Corte ha examinado en cada caso concreto si la norma que establece parámetros para el funcionamiento de la organización sindical no constituye una intromisión desproporcionada en su vida interna y su esfera de autonomía.

37. Por otra parte, en la mencionada sentencia C-797 de 2000 la Corte estudió la constitucionalidad de distintos apartes del artículo 388 del CST, que estableció los requisitos para poder ser miembro de la junta directiva de un sindicato. Entre las normas demandadas se encontraba el literal f del artículo 388 CST⁶⁰, que disponía que el elegido para la junta directiva no podía "haber sido condenado a sufrir pena aflictiva a menos que hubiera sido rehabilitado, ni estar llamado a juicio por delitos comunes en el momento e la elección." La Corte declaró la inconstitucionalidad del literal, por cuanto consideró que era irrazonable y desproporcionado ese requisito:

" No haber sido condenado a sufrir pena aflictiva a menos que haya sido rehabilitado, ni estar llamado a juicio por delitos comunes, porque si ya cumplió la pena y no existe una inhabilidad para ello, no se encuentra razón válida para que no pueda hacer parte de la junta directiva del sindicato, y porque el llamamiento a juicio no significa que la persona esté condenada o necesariamente vaya a ser condenada. Lo que interesa es que el afiliado al sindicato este en condiciones de llevar la representación y ejercer efectivamente el cargo en la junta directiva; pero es natural que estas situaciones sólo pueden ser evaluadas libremente por quienes realizan la correspondiente elección".

38. También en esta ocasión la Corte considera que resulta vulneratoria del derecho de autonomía sindical la prohibición que ha sido impuesta a los individuos condenados a prisión, que aún no han sido rehabilitados en el ejercicio de derechos y funciones públicas, para representar a los trabajadores o a los patronos. Los trabajadores tienen el derecho de elegir libremente a sus representantes. Desde la perspectiva de la libertad de asociación, una restricción como la prevista en la norma sólo podría aceptarse para el caso de individuos condenados por delitos cuya naturaleza ponga en tela de juicio su idoneidad personal para ejercer adecuadamente funciones sindicales. Dado que en este caso la inhabilidad que se consagra es indiferenciada en relación con el delito cometido, debe concluirse que la restricción que supone del derecho a la autonomía sindical es desproporcionada, razón por la cual se declarará su inconstitucionalidad.

39. No es ocioso mencionar que una posición similar ha sido asumida por el Comité de Libertad Sindical de la OIT. En el texto que recopila las decisiones y principios de este organismo, en el capítulo destinado al "Derecho de las organizaciones de elegir libremente sus representantes", en el punto sobre las condiciones de elegibilidad referidas a la existencia de una condena penal se expresa:⁶¹

"G. Condena penal

"421. Una ley que prohíbe de manera general el acceso a las funciones sindicales por cualquier tipo de condena es incompatible con los principios de la libertad sindical cuando la actividad por la que se condena no compromete la aptitud y la integridad necesarias para el ejercicio de las funciones sindicales.

(Véase *Recopilación* de 1996, párrafo 383.)

"422. La condena por una actividad que, por su índole no pone en tela de juicio la integridad del interesado ni representa un riesgo verdadero para el ejercicio correcto de funciones sindicales, no debe constituir un motivo de descalificación como dirigente sindical, y todo texto legislativo que prohíba estas funciones a las personas por cualquier tipo de delito es incompatible con los principios de la libertad sindical.

(Véase *Recopilación* de 1996, párrafo 384.)

"423. En lo que se refiere a una legislación que establece como causa de incompatibilidad o de incapacidad para funciones de dirección o de administración de un sindicato, la condena por cualquier jurisdicción, salvo por delitos políticos, a prisión igual o superior a un mes, el Comité estimó que esta disposición general puede ser interpretada de suerte que se excluya de funciones sindicales responsables a personas condenadas por actividades relacionadas con el ejercicio de derechos sindicales, como un delito de prensa, limitando así el derecho de los sindicalistas a elegir libremente a sus representantes.

(Véase *Recopilación* de 1996, párrafo 385.)

"424. La descalificación como dirigente sindical basada en «cualquier delito que implique fraude, improbidad o extorsión» puede ir en contra de este derecho dado que el término «improbidad» puede abarcar una amplia gama de comportamientos que no impliquen necesariamente que las personas condenadas por ese delito no sean aptas para ocupar un puesto de confianza como el de dirigente sindical.

(Véase *Recopilación* de 1996, párrafo 387.)"

40. Para el análisis de la segunda y la tercera inhabilidad es necesario hacer una precisión inicial sobre los términos conciliación y arbitramento consagrados en la norma demandada. Como se mencionó anteriormente, las inhabilidades contempladas en el artículo 463 del CST fueron consagradas por primera vez en el artículo 11 de la Ley 57 de 1928.⁶² Para ese momento, la conciliación estaba prevista como una etapa del proceso de negociación colectiva, tal como lo disponía la Ley 21 de 1920⁶³. A su vez, la normatividad laboral que regulaba la figura del arbitramento estaba conformada por las leyes 78 de 1919⁶⁴, 21 de 1920⁶⁵ y 73 de 1927⁶⁶. Estas últimas normas reconocían la facultad de las partes de un conflicto colectivo de trabajo –a saber, los trabajadores y los empleadores- para acudir al arbitramento como un medio para dar solución al conflicto en mención. De esta manera se puede concluir, a partir de una interpretación histórica, que la norma en cuestión se refería a la conciliación y al arbitraje como mecanismos de solución de conflictos económicos y no como mecanismos de solución de controversias jurídicas.

41. Mediante la Ley 39 de 1985 se decidió eliminar la conciliación como etapa del proceso de negociación colectiva. En su lugar se estableció una etapa de mediación, a cargo del Ministerio del Trabajo, en la cual esta dependencia estaba obligada a presentar a las partes fórmulas para la solución del conflicto.⁶⁷ Posteriormente, el artículo 16 de la Ley 50 de 1990 eliminó los apartes sobre la mediación.

Lo anterior indica que en la regulación laboral actual la conciliación no hace parte del procedimiento para dar solución a un conflicto colectivo de trabajo. En consecuencia, dado que la expresión "ni conciliadores" del artículo 463 CST ha sido derogada, y que ella ya no surte efectos jurídicos, la Corte se inhibirá para pronunciarse sobre ella.

42. En relación con la inhabilidad contemplada en la norma demandada para ser "miembros de tribunales de arbitramento" es importante tener en cuenta que la mencionada disposición normativa de la Ley 57 de 1928 fue incorporada en el artículo 463 del Código Sustantivo del Trabajo (Decretos 2663 y 3743 de 1950, adoptados por la Ley 141 de 1961 como legislación permanente).

Para ese momento, el universo normativo vigente había ampliado la figura del arbitramento a dos contextos distintos. Por una parte, como mecanismo de solución de conflictos colectivos de trabajo – regulado, por ejemplo, en el Decreto 1485 de 1942⁶⁸, el Decreto 2350 de 1944⁶⁹, la Ley 6 de 1945⁷⁰, el Código de Procedimiento Laboral (Decreto 2158 de 1948)⁷¹ y en el mismo CST⁷²; y por la otra, como forma de resolución de controversias sobre la aplicación o interpretación de las normas laborales –reglamentado en el artículo 130 y siguientes del Código de Procedimiento Laboral. En consecuencia, la norma cuya constitucionalidad se analiza abarca las dos formas de aplicación del arbitramento al referirse a los miembros de estos tribunales. 73

Pues bien, a pesar de la naturaleza distinta de las funciones que cumplen los árbitros en ambos escenarios, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterativa en afirmar el carácter de función pública que cumplen los particulares al ser investidos transitoriamente de la facultad de resolver conflictos económicos, en el marco de un proceso de negociación colectiva, o de administrar justicia para solucionar conflictos jurídicos en condición de árbitros⁷⁴.

Así, en la sentencia SU-837 de 2002⁷⁵ afirmó esta Corporación:

"4.1 Los árbitros están sujetos a la Constitución y a la ley. Como particulares a quienes les ha sido confiada transitoriamente – por ley o por acuerdo entre las partes – la resolución de un conflicto jurídico o económico, ejercen una función pública⁷⁶ y, en tal sentido, están sujetos a la Constitución.

"La atribución transitoria de funciones públicas en cabeza de particulares no les otorga un poder extra- o supraconstitucional, así sus decisiones se inspiren en la equidad y persigan la resolución de conflictos económicos. Por eso, el Código Sustantivo del Trabajo establece que los árbitros que decidan en equidad también deben respetar la Constitución". (Subrayas fuera de texto)

43. En este punto se trata de analizar si es constitucional que a las personas que hayan sido condenadas a prisión y no hayan sido rehabilitadas se les impida actuar como miembros de tribunales de arbitramento. La Corte considera que sí. Precisamente, el hecho de que los miembros de un tribunal de arbitramento ejerzan funciones públicas es el que fundamenta la constitucionalidad de esta inhabilidad.

La sanción de prisión comporta la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas. Si ello es así, es razonable que aquellos individuos condenados a prisión y que aún no han sido rehabilitados en el *ejercicio de sus derechos y funciones públicas* no pueden asumir, en ningún contexto, funciones de árbitro, debido a la naturaleza de "función pública" que dicho título implica. En consecuencia, el artículo 463 CST que establece dicha prohibición en el ámbito del derecho laboral, es simplemente reiterativa de las implicaciones directas de la sanción penal de *inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas* del artículo 44 del Código Penal. En razón de lo anterior, se declarará la exequibilidad de esta norma del artículo 463 CST.

De esta manera, el texto vigente del artículo 463 es el siguiente:

"Artículo 463. Personas que no pueden intervenir. No pueden ser miembros de tribunales de arbitramento, individuos condenados a sufrir pena aflictiva que no hubieren sido rehabilitados."

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-797 de 2000, en la cual se declaró la inconstitucionalidad de las expresiones "mayores de edad" e "y que hayan estado al servicio de éste por más de seis (6) meses, o por todo el tiempo que hubiere funcionado el establecimiento cuando fuere menor de seis (6) meses", contenidas en el numeral segundo del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 16 de la Ley 584 de 2000.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE el literal g) del artículo primero del Decreto Extraordinario 753 de 1956, que subrogó el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES las expresiones "Personas que no pueden intervenir. No pueden ser miembros de tribunales de arbitramento, individuos condenados a sufrir pena aflictiva que no hubieren sido rehabilitados", contenidas en el artículo 463 del Código Sustantivo del Trabajo.

Cuarto.- Declarar INEXEQUIBLE la norma "No pueden ser representantes o voceros de los trabajadores ni de los patronos," contenida en el artículo 463 del Código Sustantivo del Trabajo.

Quinto.- INHIBIRSE para pronunciarse sobre la expresión "ni conciliadores", contenida en el artículo 463 del Código Sustantivo del Trabajo.

Sexto.- Exhortar al Congreso para que desarrolle el artículo 56 de la Constitución.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Sentencia C-450 de 1995, con ponencia del Dr. Antonio Barrera Carbonell.

2 M.P. Antonio Barrera Carbonell. La sentencia contó con tres salvamentos parciales de voto, conjuntos, de los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo; Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo; y Eduardo Cifuentes Muñoz, Vladimiro Naranjo Mesa y Álvaro Tafur Galvis. También presentó un salvamento parcial de voto el magistrado Fabio Morón Díaz.

3 Sentencia T-443 de 1992 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

4 Sentencias T-443/92 (MP José Gregorio Hernández Galindo) y C-432 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz).

5 Sentencias C-473/94 (MP Alejandro Martínez Caballero) y C-432 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz).

6 Sentencias Ídem.

7 Sentencias T-443 de 1992 (José Gregorio Hernández Galindo), C-473 de 1994 (Alejandro Martínez Caballero), C-450 de 1995 (Antonio Barrera Carbonell) y C-432 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz).

8 Sentencia C-473 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero).

9 Sentencia C-450 de 1995 (MP Antonio Barrera Carbonell).

10 MP José Gregorio Hernández Galindo.

11 Indicó la Corte: "En el asunto del que aquí se trata, la actividad desplegada por las entidades financieras tiene la prerrogativa consistente en la facultad para captar recursos del público, manejarlos, invertirlos y obtener un aprovechamiento de los mismos, dentro de los límites y con los requisitos contemplados en la ley; así como también, por expreso mandato de la Constitución Política, el Presidente de la República está obligado a "ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público", según lo dispone el artículo 189, numeral 24 de la Carta, quedando así establecido que en el asunto sometido a revisión, se presentan por lo menos dos de los elementos básicos que la doctrina ha identificado como requeridos para que los particulares colaboren en la prestación de servicios públicos. || Mucho más difícil resulta ubicar el relativo a la actividad bancaria y financiera como servicio público esencial (Subraya la Sala), pues debido a su propia complejidad es que la Carta Política, en su artículo 56, ha conferido al legislador la función de definirlo, para los efectos ya indicados. Aquí la Corte Constitucional se abstiene de efectuar cualquier calificación, la cual, por mandato de la Carta, corresponde exclusivamente al legislador".

12 MP José Gregorio Hernández Galindo.

13 El texto del artículo es el siguiente: "ART. 416. LIMITACION 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 de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga".

14 MP Alejandro Martínez Caballero.

15 MP Jorge Arango Mejía.

16 En esta ocasión fueron demandados los artículos 27, literal f), y 38 y 39 (parciales) de la Ley 31 de 1992 "Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones."

17 MP Antonio Barrera Carbonell.

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

19 MP Hernando Herrera Vergara.

20 MP Antonio Barrera Carbonell.

21 En esta oportunidad también se demandó el artículo 14 de la misma Ley.

22 Sentencia C-450 de 1995 (MP Antonio Barrera Carbonell).

23 Sentencia C-521 de 1994 (MP Jorge Arango Mejía)

24 Sentencia C-450 de 1995 (MP Antonio Barrera Carbonell).

25 Ídem.

26 Ídem.

27 Sentencia C-663 de 2000 (MP Antonio Barrera Carbonell).

28 Sentencia C-450 de 1995 (MP Antonio Barrera Carbonell).

29 Ídem.

30 Artículo 3: "*1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción*". (subrayas fuera de texto)

31 Artículo 10: "*En el presente Convenio, el término [organización] significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores*". (subrayas fuera de texto)

32 Ver al respecto el documento elaborado por Gernigon, Bernard/ Odero, Alberto/ y Guido, Horacio, titulado "*Principios de la OIT sobre el Derecho de Huelga*" y publicado por la Oficina Internacional del Trabajo, en Ginebra, 2000. El texto se encuentra en la siguiente página electrónica: http://training.itcilo.it/ils/foa/library/labour_review/1998_4/gernigon/gernigon98-4_es.html

33 Ver los textos "*Libertad Sindical: Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindica del consejo de Administración de la OIT*", 2006, 5ª ed., párrafo 541. y "*Libertad Sindical y Negociación Colectiva*; Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1994, informe III parte 4B, párrafo 156 y siguientes. (Tomados de: http://www.oit.org.pe/portal/index.php?option=com_weblinks&catid=150&Itemid=862 y http://white.oit.org.pe/sindi/general/documentos/lib_negoc.pdf)

34 "*Libertad Sindical y Negociación Colectiva*"; Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1994, informe III parte 4B, párrafo 159.

35 Ver. *Libertad Sindical: Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical*, 2006, párrafos 604 y 605.

36 Ver *Libertad Sindical: Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical*, 2006, párrafo 606.

37 Ver. *Libertad Sindical y Negociación Colectiva*; Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1994, informe III parte 4B, párrafo 161.

38 Tomado de: *Libertad Sindical: Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical*, 2006.

39 Ver. Ver. *Libertad Sindical y Negociación Colectiva*; Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1994, informe III parte 4B, párrafo 160.

40 Foro Salinero de Colombia: Sal: Visión 2019; organizado por el IFI-Concesión de Salinas, en octubre 20 de 2005, Santa Marta. El documento se encuentra en la página electrónica http://www.salinasdecolombia.gov.co/cuentas/salinas/Presentacion_3_Posic%F3n_Y_Perspectiva_Sal_Foro_Salinero_2005_Camilo_Stiefken.pdf.

41 Así la define José María Samper, en su libro *Derecho Público Interno de Colombia* (Ed. Temis, Bogotá 1982; pp. 318), quien al comentar el numeral tercero del artículo 16 constitucional sobre la pérdida de la ciudadanía, expresa: "... En cuanto a la segunda clase de causales, es notoria su gravedad en relación con la ciudadanía. Quien por sus delitos se pone en pugna con la sociedad y atenta a la moral o la ley, mereciendo ser condenado a sufrir pena aflictiva (esto es, corporal grave y humillante), quien es destituido del ejercicio de funciones públicas, mediante juicio criminal o de responsabilidad, recibiendo así, por fallo judicial, la marca de la delincuencia, o de la infidelidad en el desempeño de un cargo público; o quien comete el gravísimo atentado de falsear las elecciones (que son la base fundamental del gobierno representativo), con actos de violencia, falsedad o corrupción, da la medida de su incapacidad moral para ejercer en la república las augustas funciones de elector, o para recibir en depósito el cuidado de los comunes intereses, en calidad de funcionario público."

42 El artículo 41 del Código Penal contemplaba las penas incorpóreas, las cuales eran la privación temporal o perpetua de los derechos políticos o de algunos de ellos, la inhabilitación temporal o perpetua para ejercer empleo público o profesión u oficio determinado, la privación o suspensión de empleo o de pensión, la obligación de dar fianza de buena conducta, la sujeción a la vigilancia de las autoridades, la multa y el apercibimiento (llamado de atención por un juez de la República).

43 Es importante tener en cuenta que para ese momento ya se había prohibido la pena de muerte en Colombia, mediante el artículo 3 del Acto Legislativo 3 de 1910. La pena de destierro fue abolida en el Código Penal de 1936.

44 El artículo 3 afirmaba: "*Los que hayan sido privados de los derechos políticos por tiempo indefinido, podrán ser rehabilitados en el goce de tales derechos por el Senado de la República, a quien corresponde exclusivamente conceder esa gracia*".

45 El artículo 4 decía: "*La rehabilitación no podrá concederse, sino después de transcurrido un lapso, conforme se expresa en el presente artículo y mediante las formalidades indicadas en los artículos que siguen: a los condenados a un año o menos de presidio o reclusión, un año después de que se haya cumplido la pena principal; a los condenados a un tiempo mayor de un año, y no mayor de cinco, dos años después de cumplida la pena principal; a los condenados a más de cinco años, sin llegar a diez, cuatro años después de cumplida la pena principal; y a los condenados a diez años o más, ocho años después de cumplida la pena principal*".

46 El artículo 73 de este Código Penal rezaba: "*Cuando el reo sea condenado a la pérdida perpetua o temporal de los derechos políticos, sin expresarse cuáles, no podrá, mientras dure la pena, elegir ni ser elegido, ni ejercer empleo, función, comisión o cargo público. (...)*"

47 Las características de la pena de presidio según la Ley son: 1) se inicia con un aislamiento permanente del penado durante un mes a dos años (art. 44); 2) su duración es de 1 a 24 años (art. 45); 3) los presidiarios deben dedicarse durante el día a trabajos industriales o agrícolas dentro del establecimiento, o a trabajos obligatorios en obras públicas. (art. 46); 4) conlleva la interdicción del ejercicio de derechos y funciones públicas por un período igual al de la pena principal, al igual que la pérdida de la patria potestad y de toda pensión, jubilación o sueldo de retiro de carácter oficial (art. 58).

48 Los elementos de la pena de prisión en esta Ley son: 1) el aislamiento es sólo nocturno (art. 43); 2) su duración es de 6 meses a 8 años (art. 45); 3) Los condenados no están obligados a trabajar fuera del respectivo establecimiento (art. 47); 4) conlleva la interdicción del ejercicio de derechos y funciones públicas por un período igual al de la pena principal, además de la interrupción de la patria potestad y la pérdida de toda pensión, jubilación o sueldo de retiro de carácter oficial (art. 58).

49 La pena de arresto es la menos rigurosa de las penas privativas de la libertad, esto se evidencia en el aislamiento nocturno exclusivamente

(art. 43), en su menor duración –de 1 día a 5 años (art. 45)-, en la facultad de elegir una de las formas de trabajo que se hallaren organizadas en el establecimiento donde se cumple la condena (art. 48) y en la ausencia de penas accesorias.

50 El artículo 41 del Código expresa: "*Penas principales. Los imputables estarán sometidos a las siguientes penas principales: 1. Prisión, 2. Arresto, y 3. Multa*".

51 Cabe anotar que durante las reuniones de la Comisión Redactora de dicho Código Penal, llevadas a cabo en 1979, se propuso sustituir los términos *prisión* y *arresto* por el de *reclusión* (acta No. 7), por considerar que la distinción entre prisión y arresto era puramente formal. No obstante, tal propuesta no fue acogida por razones como las siguientes: *i)* El término "reclusión" no es tradicional en el medio jurídico colombiano, *ii)* en el código penal de 1890 la reclusión era una calidad de prisión *iii)* la distinción entre prisión y arresto es importante por los efectos que tiene, debido a que la pena de prisión conlleva algunas penas accesorias como la interdicción de derechos y funciones públicas, lo que no sucede con el arresto, y *iv)* al establecer un régimen diferencial entre prisión y arresto lo que se discute es un asunto de política criminal, consistente en establecer penas cortas privativas de libertad para ciertos delitos y penas más largas para otro tipo de delitos. (Tomado de Giraldo Marín, Luis Carlos: *Actas del Nuevo Código Penal Colombiano, Parte General*; Vol. 1; Bogotá; Colección Pequeño Foro; 1981; pág. 554 a 564).

52 El artículo 35 de la norma dice: "*Son penas principales la privativa de la libertad de prisión, la pecuniaria de multa y las demás privativas de otros derechos que como tal se consagren en la parte especial*."

53 El artículo 37 del Código - modificado por el artículo 2 de la Ley 890 de 2004- expresa: "*La pena de prisión para los tipos penales tendrá una duración máxima de cincuenta (50) años, excepto en los casos de concurso. ¶ 2. Su cumplimiento, así como los beneficios penitenciarios que supongan la reducción de la condena, se ajustarán a lo dispuesto en las leyes y en el presente código (...)*"

54 La inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas consiste en la privación de "*la facultad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales*" (artículo 44 de la Ley 599 de 2000).

55 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

56 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

57 Sentencia T-656 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

58 M.P. Antonio Barrera Carbonell. La sentencia contó con tres salvamentos parciales de voto, conjuntos, de los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo; Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo; y Eduardo Cifuentes Muñoz, Vladimiro Naranjo Mesa y Álvaro Tafur Galvis. También presentó un salvamento parcial de voto el magistrado Fabio Morón Díaz.

59 Ver, entre otras, las sentencias C-280 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto; C-043 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y C-201 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

60 La norma rezaba: "Artículo 388. 1. Para ser miembro de la junta directiva de un sindicato, tanto de la provisional como de las reglamentarias, deben reunirse los siguientes requisitos, además de los que exijan los estatutos respectivos (...)

f) No haber sido condenado a sufrir pena aflictiva a menos que haya sido rehabilitado, ni estar llamando a juicio por delitos comunes en el momento de la elección".

61 Ver *Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición (revisada), 2006.

(Tomado de: http://www.oit.org.pe/portal/index.php?option=com_weblinks&catid=150&Itemid=862)

62 El texto del artículo 11 es el siguiente: "*No podrán ser representantes de los trabajadores ni miembros de los tribunales de Conciliación y Arbitraje, ni voceros en casos de huelga, individuos que hayan sido condenados a sufrir pena aflictiva y no hayan sido rehabilitados*".

63 Según la Ley, el proceso de negociación colectiva se iniciaba con una etapa de arreglo directo (artículos 2 a 5). Si no se lograba un acuerdo se iniciaba la etapa de la conciliación (artículos 6 a 14). Si tampoco la conciliación tenía éxito se pasaba a la conformación de un tribunal arbitral o a la suspensión colectiva del trabajo.

64 El artículo 6 de la mencionada Ley rezaba: "*Los empleados, obreros o trabajadores que se propongan entrar o que hayan entrado en huelga, por una parte, y los empresarios por otra, pueden constituir arbitradores o tribunales de arbitramento para que diriman sus diferencias. De tal constitución del arbitramento se extenderá un acta en la cual se señalará el procedimiento a que deben someterse las partes y los puntos que se deben decidir por el arbitrador, cuyo fallo será obligatorio para las partes*"

65 Los artículos 15 al 22 de la Ley regulaban el procedimiento arbitral de carácter voluntario al que podían acudir las partes, en caso de que no hubieran llegado a un acuerdo en las etapas de arreglo directo y de conciliación dentro del proceso de negociación colectiva.

66 El artículo 11 de la Ley estableció un consejo de trabajo integrado por tres miembros nombrados por el Gobierno Nacional y por la Oficina General del Trabajo, para que fallara los conflictos sometidos a él por las partes.

67 El artículo 4° de la Ley 39 de 1985 prescribía: "El artículo 437 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 29 del Decreto 2351 de 1965, precedido de las indicaciones que se señalan a continuación, quedará así: CAPÍTULO III // MEDIACIÓN // Artículo 437. Al día siguiente de concluida la etapa de arreglo directo, el conflicto colectivo de trabajo entrará en la Etapa de Mediación, que consiste en la intervención obligatoria del Ministerio de Trabajo, dirigida a procurar la solución del mismo. // El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social tendrá obligación perentoria de intervenir, directa y oficialmente, a través de funcionarios idóneos y experimentados en la materia. // Para que la intervención del Ministerio sea realmente eficaz, el funcionario designado estará investido de facultades para mediar entre las partes en conflicto, con la obligación de presentar fórmulas de solución suficientemente motivadas y claras que puedan ser rechazadas o aceptadas."

68 Mediante este decreto se reglamentó el arbitramento obligatorio en distintos eventos, además de cuestiones relativas al procedimiento arbitral.

69 "Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre Convenciones de Trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo." En su artículo 32 estableció que los conflictos colectivos de trabajo en los servicios públicos que no se resolvieran por arreglo directo o conciliación serían sometidos al arbitramento del Tribunal Supremo del Trabajo, del cual formarían también parte los representantes de los trabajadores y del patrón respectivo.

70 "Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre Convenciones de Trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo." La Ley reitera lo establecido por el Decreto 2350 de 1944 en relación con la resolución de los conflictos colectivos de trabajo en los servicios públicos.

71 En el Código se creó el recurso de homologación - ahora conocido como recurso de anulación - contra los laudos arbitrales dictados en el marco de los conflictos colectivos de trabajo o con ocasión de las cláusulas compromisorias o compromisos.

72 En los artículos 452 y siguientes del Código se recogieron distintas normas vigentes sobre la materia y se regularon cuestiones sobre el procedimiento arbitral, la competencia de los árbitros, los términos para fallar, la vigencia del laudo arbitral, entre otras.

73 En su sentencia de homologación de mayo 18 de 1988, la Sección Segunda de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia indicó lo siguiente acerca de la distinción entre el arbitramento como mecanismo de solución de conflictos económicos y como solución de conflictos jurídicos: *En el conflicto jurídico las partes si lo quieren derogan la jurisdicción ordinaria por mutuo acuerdo, mediante el compromiso o la cláusula compromisoria, y someten su diferendo a los árbitros para que ellos, al igual que lo haría el juez ordinario a quien reemplazan en el cumplimiento de sus funciones, falle en derecho con aplicación de una forma preexistente al litigio; mientras que en el conflicto de intereses económicos - y el originado por la presentación de un pliego de peticiones que puede desembocar en una convención colectiva de trabajo o pacto colectivo (y en ciertos casos en un laudo arbitral) es el conflicto económico por antonomasia - no se trata ya de aplicar normas existentes sino de crearlas, de dar nacimiento a un nuevo derecho, siendo aquí por ello la función de los árbitros - llamados por un sector de la doctrina arbitadores para distinguirlos - la de solucionar hacia el futuro y por medio de un fallo de índole constitutiva, y no meramente declarativa como lo es la sentencia o laudo que termina un litigio de naturaleza jurídica, el conflicto que enfrenta a las partes insatisfechas con la normatividad imperante y que precisamente han promovido en procura de obtener una nueva que mejor convenga a sus intereses".*

74 Ver, por ejemplo, las sentencias C-226 de 1993 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-242 de 1997, (MP Hernando Herrera Vergara) y SU- 837 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

75 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En la sentencia se decidió sobre una acción de tutela instaurada por un empleador contra el laudo arbitral dictado por un Tribunal de Arbitramento Obligatorio y la decisión de la Corte Suprema de Justicia sobre el recurso de homologación interpuesto contra el laudo.

76 "El arbitramento representa un mecanismo para impartir justicia, a través del cual igualmente se hace efectiva la función pública del Estado en ese sentido, y claramente consagrado por el ordenamiento jurídico", Corte Constitucional, Sentencia C-242 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara. (En esta sentencia la Corte declaró inexecutable el numeral 19.14 del artículo 19 de la Ley 142 de 1994 "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", porque ordenaba a las empresas de servicios públicos domiciliarios acudir siempre al arbitramento para dirimir los conflictos que pudieran presentarse con lo que se desconoció el carácter facultativo y transitorio del arbitramento en el caso de servicios públicos no esenciales).

Fecha y hora de creación: 2026-05-03 05:07:53