COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/110/94

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/110/94
Expediente	—
Fecha	1994-03-10
Sala	Sala de
Magistrado ponente	Dr Alejandro Martínez Caballero
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho De Negociacion Colectiva
- Derecho De Huelga
- /Empleado Publico
- /Trabajador Oficial

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Primero .- Decláranse EXEQUIBLES los artículos 414 del Código Sustantivo del Trabajo y 58 de la Ley 50 de 1990, mediante el cual se adicionó el 414 del mismo estatuto. Segundo .- Declárase EXEQUIBLE el 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…

Texto completo

C-110-94 Sentencia No Sentencia No. C-110/94 DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL El artículo 39 de la Constitución únicamente excluyó a los miembros de la fuerza pública, con el objeto de preservar su absoluta imparcialidad, pues la función que cumplen tiene por fin primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y del orden constitucional. Pero la Carta de 1991 no estableció distinciones entre los demás trabajadores y, por el contrario, reconoció esta garantía a todo ellos, independientemente de su vinculación a empresas privadas o a entidades públicas. Si el Constituyente no introdujo entre los servidores del Estado distinción alguna en punto de la asociación sindical, aparte de la relacionada con la Fuerza Pública, es necesario concluir que el legislador quedó facultado a la luz de la normatividad superior -lo estaba inclusive antes de la Carta del 91- para disponer en forma expresa que el indicado derecho cobija a todos los trabajadores del servicio oficial con la excepción dicha.

DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA -Límites /EMPLEADO PUBLICO/TRABAJADOR OFICIAL De acuerdo con la norma, los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas. En cambio, los sindicatos de trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga. La disposición legal parte de la distinción, introducida de tiempo atrás en el Derecho Laboral colombiano, entre empleados públicos y trabajadores oficiales. Mientras los primeros tienen establecida con el Estado

una relación legal y reglamentaria, los segundos están vinculados al servicio público mediante contrato que se rige por normas especiales.

DERECHO DE HUELGA -Límites /EMPLEADO PUBLICO -Interrupción de actividades /TRABAJADOR OFICIAL -Prestación de servicios públicos Aquellos de los servidores públicos que tienen con el Estado una relación de mayor vínculo a las responsabilidades que le son propias, es decir los empleados públicos, no pueden interrumpir su actividad sino en los términos que la ley contemple y, por tanto, no les es dable ejercer el derecho de huelga -que implica dicha interrupción- si la ley se lo ha prohibido. La Carta garantizó el derecho de huelga a los trabajadores oficiales con la única excepción de los que tengan a su cargo la prestación de los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

DERECHO DE HUELGA -Prohibiciones 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. La norma únicamente puede entenderse ajustada a la Constitución en cuanto aluda a sindicatos de trabajadores oficiales que laboren para entidades públicas encargadas de la prestación de servicios públicos calificados por la ley como esenciales. La prohibición legal es contraria a la Constitución en cuanto se refiere a sindicatos de trabajadores que laboren para entidades públicas encargadas de la prestación de servicios públicos no esenciales, según la ley.

SINDICATO MIXTO Esta norma, aunque de difícil aplicación dada la diferencia de regímenes previsto en la ley, no colide con la Constitución, pues se limita a garantizar el derecho de asociación y a señalar el régimen jurídico al que deben someterse los sindicatos mixtos de servidores públicos. Ese régimen está compuesto por las normas vigentes establecidas para sindicatos de empleados públicos y trabajadores oficiales, de tal manera que, en lo concerniente a su contenido, habida cuenta de la remisión, el estudio de constitucionalidad debe efectuarse frente a cada una de las disposiciones correspondientes. A ello no se procede ahora, ya que tales normas no han sido demandadas.

-Sala Plena- Ref.: Expediente D-407 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 58 de la Ley 50 de 1990, 414 y 416 del Código Sustantivo del Trabajo.

Actor: ALEXANDRE SOCHANDAMANDOU Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., mediante acta del diez (10) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES El ciudadano ALEXANDRE SOCHANDAMANDOU, en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, acude a la Corte para pedir que declare inexequibles los artículos 58 de la Ley 50 de 1990, 414 y 416 del Código Sustantivo del Trabajo.

Una vez cumplidos los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, procede la Corporación a fallar de fondo. II. TEXTO Las normas acusadas son del siguiente tenor literal:

"LEY 50 de 1990 ART. 58. Adicionado al art. 414 del C.S.T. Está permitido a los empleados oficiales constituir organizaciones sindicales mixtas, integradas por trabajadores oficiales y empleados públicos, las cuales, para el ejercicio de sus funciones, actuarán teniendo en cuenta las limitaciones consagradas por la ley respecto al nexo jurídico de sus afiliados para con la administración".

(...) "ART. 414. DERECHO DE ASOCIACION . El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores de todo el servicio oficial, con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden, pero los sindicatos de empleados públicos tienen sólo las siguientes funciones:

1. Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados. 2. Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa.

3. Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva.

4. Presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos en particular, o sugestiones encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.

5. Promover la educación técnica y general de sus miembros. 6. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, de enfermedad, invalidez o calamidad.

7. Promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, contemplados en los estatutos.

8. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades". (...) "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".

III. LA DEMANDA Dice el demandante: "Es verdad sabida -aunque veladamente- que los SINDICATOS DE SERVIDORES PUBLICOS y sus afiliados tienen alguna orientación política a la que deben obediencia y que comparten intereses económicos con sus agrupaciones, jefes y cabecillas políticos; porque fueron ellos quienes de alguna manera les consiguieron o sostienen sus privilegios en el empleo.

Por esta razón los SINDICATOS DE SERVIDORES PUBLICOS y sus afiliados, suelen vulnerar los diferentes intereses del ESTADO, entre ellos sus intereses económicos.

Ofrezco como ejemplo los casos de Ferrocarriles Nacionales, Colpuertos, Caja Nacional de Previsión, Empresas Públicas y Licoreras, entre otros, víctimas de la acción rapaz contra sus intereses económicos por parte de los SINDICATOS DE SUS SERVIDORES PUBLICOS y de los Directivos de esas entidades estatales, en connivencia con sus organizaciones, jefes y cabecillas políticos, todos ellos en trance de acrecentar su patrimonio económico mediante el enriquecimiento ilícito y de aumentar su clientela político-electoral.

Los Directivos de las entidades del ESTADO que muestran independencia de tipo político o nó acceden fácilmente a las pretensiones económicas de los SINDICATOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, caen víctimas de la persecución política o son constreñidos por toda suerte de amenazas, incluso contra su integridad personal o la integridad personal de sus familias, para obligarlos a hacer o dejar hacer.

Los SERVIDORES PUBLICOS se deben al servicio del PUEBLO. Sin embargo, como parte de la negociación de los pliegos de peticiones de sus SINDICATOS por lo general realizan marchas de protesta, movilizaciones, operaciones tortuga, paros, huelgas y sabotajes encubiertos, contra las instalaciones y contra la prestación de servicios de las entidades del ESTADO a las cuales sirven, como medio coercitivo para lograr que se concedan al máximo las pretensiones económicas de sus demandas.

En consecuencia estos actos constituyen agresiones que podrían considerarse como actos de guerra contra la SOBERANIA DEL PUEBLO; porque al PUEBLO lo privan de la normal disposición, desarrollo y funcionamiento de sus entidades, recursos y riquezas.

La agresión contra LA SOBERANIA DEL PUEBLO por parte de los SINDICATOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS y sus afiliados, someten al ESTADO a las presiones intimidantes de su poder particular y con tales actos limitan el ejercicio de la autoridad suprema del ESTADO y su calidad de poder decidir con equidad.

Veamos algunos casos de agresión sindical contra LA SOBERANIA DEL PUEBLO: Agresión de la "AEROCIVIL", cuando obstaculiza o impide la navegación aérea; de la "USO", cuando obstaculiza o impide la exploración y explotación petrolera y el abastecimiento de combustibles; de "TELECOM", cuando obstaculiza o impide los servicios de telecomunicaciones; de la "FECODE", cuando obstaculiza impide la prestación de los servicios de educación; de los "SINDICATOS DE TRABAJADORES MEDICOS Y HOSPITALARIOS", cuando obstaculizan o impiden la prestación de los servicios de salud al pueblo; de "ASONAL JUDICIAL", cuando obstaculiza o impide la administración de una pronta y cumplida justicia, entre otros.

Los SINDICATOS DE SERVIDORES PUBLICOS y sus afiliados justifican sus agresiones en una supuesta defensa de los intereses del PUEBLO, cuando es al PUEBLO a quien corresponde indelegablemente defender sus intereses por medio de las formas de participación democrática.

EL GOBIERNO del ESTADO, está constituído por los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y por otros órganos autónomos e independientes que cumplen las demás funciones del ESTADO.

El cuerpo del GOBIERNO se extiende en líneas de mando y coordinación, que van desde el más alto dignatario hasta el último de los SERVIDORES PUBLICOS.

Los gobernantes, gobiernan por mandato DEL PUEBLO, porque es DEL PUEBLO de donde emana el poder público. El poder del cual se hallan investidas las personas que integran el GOBIERNO les permite ejercer las funciones estatales, expresando la voluntad del PUEBLO y haciéndola cumplir.

En consecuencia, los SERVIDORES PUBLICOS son GOBIERNO, porque es através de ellos que el acto de gobernar se manifiesta. Luego, quienes son parte constitutiva del GOBIERNO, no pueden hacer al GOBIERNO reclamaciones económicas de tipo laboral, prestacional y de condiciones de trabajo; porque al confluir en ellos las calidades de GOBIERNO y SERVIDOR PUBLICO, no pueden existir garantías de la defensa apropiada de la voluntad, ni de los intereses económicos del PUEBLO verdadero empleador -a través del ESTADO- de los SERVIDORES PUBLICOS.

LAS NORMAS ACUSADAS VIOLAN: El Art. 2 de la C.N. porque atentan contra el cumplimiento de los deberes sociales del ESTADO cuando obstaculizan o impiden el normal funcionamiento de los servicios al PUEBLO, la prosperidad general, la garantía de los derechos de las comunidades, la convivencia pacífica y el orden justo.

El Art. 3 de la C.N. por cuanto atentan contra la SOBERANIA DEL PUEBLO al interferir contra el PODER ABSOLUTO de mandar que tiene EL PUEBLO; al menguar los recursos y riquezas de propiedad DEL PUEBLO; y al atentar contra la estabilidad del ESTADO, medio del cual se sirve EL PUEBLO para administrarse.

El Art. 39 de la C.N. porque este Artículo no incluyó en el derecho a constituir sindicatos o asociaciones a los SERVIDORES PUBLICOS, llámense miembros de las corporaciones públicas, empleados o empleados públicos. trabajadores del estado o trabajadores oficiales, de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios o miembros de la fuerza pública.

Al decir TRABAJADORES, el Art. 39 de la C.N. se refiere a los TRABAJADORES que sirven a la EMPRESA PRIVADA y NO a los SERVIDORES PUBLICOS; porque en los SERVIDORES PUBLICOS confluyen cuatro

calidades: l a Ser GOBIERNO. 2 a .

Ser parte integral del ESTADO. 3 a Ser parte del PUEBLO que se personifica en el ESTADO, y 4 a Ser SERVIDOR PUBLICO; calidades que no ocurren tratándose de TRABAJADORES al servicio de la EMPRESA PRIVADA.

La no intervención del ESTADO en la constitución de sindicatos o asociaciones de TRABAJADORES de EMPRESA PRIVADA se debe a que estos sindicatos o asociaciones de TRABAJADORES, no vulneran la voluntad ni los intereses del PUEBLO; hecho que sí suele ocurrir cuando se trata de las acciones de los SINDICATOS DE SERVIDORES PUBLICOS y de sus afiliados.

Es una redundancia del inciso final del Art. 39 de la C.N., decir que los miembros de la fuerza pública no gozan del derecho de asociación sindical; porque la verdad es que ninguno de los SERVIDORES PUBLICOS está constitucionalmente incluído en este derecho.

Los SERVIDORES PUBLICOS se rigen de acuerdo al Capítulo 2 del Título 5 de la C.N. Cuando la C.N. garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador, se refiere a los casos en que esos servicios públicos sean prestados por la empresa privada".

IV. DEFENSA El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, actuando por intermedio de apoderado, defendió la constitucionalidad de las normas acusadas en los siguientes términos:

"Las disposiciones acusadas, contienen -fundamentalmente- temas de naturaleza constitucional y concretamente del derecho de ASOCIACION . Efectivamente, el artículo 44 de la anterior Constitución señalaba:

"Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. (Inciso 1º, artículo 20 del Acto Legislativo número 1 de 1936).

Las asociaciones religiosas deberán presentar a la autoridad civil, para que puedan quedar bajo la protección de las leyes, autorización expedida por la respectiva superioridad eclesiástica. (Inciso 3º, artículo 47 de la Constitución de 1886).

Dicha garantía fue desarrollada por la nueva Carta en el artículo 39". (...) "La República de Colombia y la Organización Internacional del Trabajo O:I:T. han suscrito -a propósito del asunto aquí examinado- los convenios 87 y 98, adoptados por nuestro país mediante las leyes 26 y 27 de 1976.

Pues bien, con el valor que como tratados Internacionales tienen los citados convenios, el cual ya ha sido analizado ampliamente por esa H. Corporación en diferentes providencias (Veáse la sentencia No. 562 del 22 de octubre de 1992), el artículo 2 del convenio 87 adoptado en la Conferencia de San Francisco realizada entre el 17 de junio y el 10 de julio de 1948, dispone:

"Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas".

Por su parte el artículo 1º, numeral 1º del convenio 98 adoptado en Ginebra el 8 de junio de 1949, dispone: "Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo". (Resaltado fuera del texto)".

"Precisamente en desarrollo y acatamiento de las transcritas disposiciones de orden constitucional y de los convenios, el Gobierno Nacional al presentar al Congreso Nacional el proyecto de ley que a la postre se convirtió en la Ley 50 de 1990, señalaba en su exposición de motivos lo siguiente:

El Proyecto de Ley 'por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo, al Régimen de Seguridad y Previsión Social y se dictan otras disposiciones', responde a una necesidad de reajuste estructural que permita adecuar los principios y normas de esta materia a la realidad contemporánea y a la modernización e internacionalización de la economía colombiana. Tal como lo señaló el señor Presidente de la República en su discurso de profesión (sic), esa modernización de la economía hace necesario que se torne más flexible el régimen laboral para darle mayor competitividad nuestros productos, para promover la inversión e incrementar la generación de empleo". (Resaltado fuera del texto)".

(...) "Por otra parte y desde el punto conceptual, el Gobierno Nacional acogió en su proyecto de ley, que a la postre se convirtió en la Ley 50 de 1990, un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado -el que para mejor ilustración de esa H. Corporación acompañó en copia informal- y el cual contiene las razones de orden constitucional y legal que para garantizar el derecho de asociación a las denominadas organizaciones mixtas, esto es, de empleados públicos y trabajadores oficiales, con las limitaciones de orden legal que se señalan en el mismo permitían, antes de la vigencia de la Ley 50 de 1990, conformar este tipo de sindicatos.

Siendo esto así, resulta evidente que existiendo razones de naturaleza constitucional, convencional y legal que permitían la creación de las citadas organizaciones, con mayor razón ahora cuando la propia Constitución de 1991 reiteró y conservó en ese rango el derecho de asociación y llevó también a la Constitución el tema de los tratados internacionales en su artículo 53.

Colorario (sic) de todo lo anterior, resulta evidente que ninguna de las normas constitucionales que se dicen violadas en esta demanda lo fueron, por la potísima razón de ser el propio legislador el que garantiza y desarrolla el derecho de asociación, sin distinguir, como se señala en el libelo, que este derecho se predica, exclusivamente de trabajadores de empresas privadas, según la interpretación que hace del artículo 39 de la Constitución Nacional".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR El Procurador General de la Nación, mediante oficio 316 del 12 de octubre de 1993, solicitó a la Corte declarar exequibles las disposiciones acusadas, con base en la siguiente argumentación:

"La Constitución de 1991, a diferencia de la de 1886, en el artículo 39 consagra de manera especial y como derecho fundamental, el derecho que tienen tanto los trabajadores como los empleadores a constituir sindicatos".

"Del análisis del artículo 39 resulta evidente que, salvo el caso específico de los miembros de la Fuerza Pública, el querer del Constituyente fue el de asegurar a todos los trabajadores el derecho a constituir sindicatos.

Como puede observarse, la tradición jurídica de nuestro país ha reconocido a los servidores públicos el derecho a organizarse en sindicatos y esta circunstancia no fue variada por el Constituyente de 1991. Es por ello que este Despacho, no comulga con el demandante cuando afirma que el artículo 39 de la Carta de 1991, excluye a los servidores públicos del derecho de formar sindicatos.

Adicionalmente hay que tener en cuenta que el artículo 39 superior, debe ser leído armónicamente con el artículo 93 de la Carta, que prevé que los tratados y convenios en materia de derechos humanos ratificados por Colombia, prevalecen en el orden interno. Así entonces, hay que asumir la vigencia prevalente en el orden interno de los instrumentos internacionales mencionados en el acápite 2 de este concepto, que extienden el derecho de asociación sindical a los funcionarios públicos.

Independientemente de que el servidor público preste sus servicios al Estado y sea parte del engranaje del Gobierno, es un trabajador con las mismas necesidades y derechos de aquél vinculado por una relación laboral de carácter privado. Quien trabaja para el Estado compromete su actividad física e intelectual como cualquier otro profesional, debiéndosele

garantizar el pago de su salario, la seguridad social, una adecuada capacitación, los descansos remunerados, la estabilidad del empleo a través de la implementación de la carrera, etc.

El reconocimiento del derecho de asociación sindical de los servidores públicos no es óbice sin embargo, para que el legislador, de acuerdo con la Constitución, y en atención al interés general y a la naturaleza de las funciones que desempeñen, pueda regular las condiciones del ejercicio de ese derecho como por ejemplo, prever la existencia de empleos de libre nombramiento y remoción, la prohibición de huelga en los servicios públicos esenciales, la reglamentación del derecho de negociación colectiva, etc.

Situación diferente se presenta cuando los servidores públicos abusan de los derechos a su favor y los ejercen por fuera de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico, en contra de una justa, normal y eficiente prestación del servicio, que es al parecer la inquietud del demandante.

Para esos eventos concretos, la legislación colombiana ha consagrado las sanciones y los correctivos aplicables, como son la suspensión o cancelación de la personería jurídica del sindicato en caso de declaratoria ilegal de huelga, la posibilidad de hacer despidos, etc. Lo que no puede aceptarse, es la apreciación del actor en el sentido de que el ejercicio ilegítimo de un derecho por parte de algunos, deba tener como consecuencia su negación en sentido general".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Competencia Esta Corte es competente para pronunciar sentencia definitiva sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, según resulta del artículo 241, numerales 4 y 5, ya que se trata de normas pertenecientes a una ley de la República y a un decreto expedido en uso de facultades extraordinarias.

El derecho de asociación sindical de los trabajadores al servicio del Estado El artículo 38 de la Constitución garantiza de manera general el derecho de toda persona a asociarse. El comprende tanto el aspecto positivo como el negativo de la asociación: a nadie se puede impedir ni prohibir que se asocie, mientras sea para fines lícitos, y ninguna persona puede ser forzada u obligada a asociarse, ya que el Constituyente ha garantizado la plena libertad de optar entre lo uno y lo otro.

El artículo 39 de la Carta es mucho más específico: alude al derecho que tienen, tanto los trabajadores como los empleadores, de constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado. Se trata no sólo de garantizar la libre asociación, derecho que se tiene según el artículo anterior, sino de asegurar que no habrá injerencia oficial de ninguna índole en la Constitución de las respectivas entidades, cuya personería jurídica no dependerá, como en el pasado, de un acto administrativo que la reconozca sino que provendrá de la libre voluntad de los asociados hecha explícita mediante la simple inscripción del acta de constitución, y no podrá ser cancelada por decisión del gobierno o de la administración sino por vía judicial. Esto garantiza la independencia de los gremios y sindicatos frente al gobernante, tal como lo ha resaltado la Corte en varias de sus providencias, relativas al contenido sustancial de este derecho. (Ver, por ejemplo, las Sentencias T-441 del 3 de julio de 1992, Sala Cuarta de Revisión, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero, y T-418 del 19 de junio de 1992, Magistrado Ponente: Dr. Simón Rodríguez Rodríguez).

Lo dicho no impide al precepto establecer, como exigencias mínimas, que en su estructura interna tales organizaciones se sujeten al orden legal y a los principios democráticos.

En cuanto a los trabajadores cobijados por esta garantía -punto que preocupa al demandante- considera la Corte que el artículo 39 de la Constitución únicamente excluyó a los miembros de la fuerza pública, con el objeto de preservar su absoluta imparcialidad, pues la función que cumplen tiene por fin primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y del orden constitucional (artículo 217 Ibidem).

Pero la Carta de 1991 no estableció distinciones entre los demás trabajadores y, por el contrario, reconoció esta garantía a todo ellos, independientemente de su vinculación a empresas privadas o a entidades públicas.

No hay, entonces, exclusión constitucional de esta garantía respecto de los trabajadores del Estado. Así resulta del texto constitucional y así lo acreditan los antecedentes de la Carta.

De tiempo atrás el Código Sustantivo del Trabajo había estatuído normas sobre Derecho Colectivo, aplicables por igual a los trabajadores privados y a los públicos.

En ese orden de ideas, no asiste razón al demandante cuando sostiene que, al decir trabajadores , el artículo 39 de la Constitución se refiere exclusivamente a los que sirven a la empresa privada.

En Sentencia C-593 del 14 de diciembre de 1993, expresó esta Corte: "...El Constituyente de 1991 no excluyó del derecho de asociación sindical a los empleados públicos, sino que le dió consagración constitucional al derecho que les reconocían la ley y la jurisprudencia anterior y amplió las garantías para su ejercicio (...)".

"Resulta entonces que las garantías para los sindicatos y la sindicalización, son significativamente más amplias en la Constitución de 1991, de lo que eran en la Constitución de 1886. Ello no se debe a un capricho del constituyente, ni es resultado de acuerdos obligados por la composición multiestamentaria de la Asamblea Nacional Constituyente; en la regulación actual de las garantías y libertades sindicales y de sindicalización, se desarrolla el Título I de la Carta, "De los Principios Fundamentales" y, en especial, el artículo 1º, que constituye a Colombia como un Estado social de derecho, cuya forma de organización republicana se funda, entre otros valores, en el trabajo. Así mismo, el artículo 2º del Estatuto Superior que, al definir los fines esenciales del Estado, incluyó entre ellos: '...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica... de la Nación;... asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo'.

En consecuencia, los empleados públicos tienen el derecho de constituir sus sindicatos sin intervención del Estado, de inscribir las correspondientes Actas de Constitución que les otorgan reconocimiento jurídico y, en consecuencia, tendrán legalmente unos representantes sindicales a los cuales no se puede negar que el Constituyente de 1991 reconoció: 'el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión'". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-593 del 14 de diciembre de 1993.

Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz). Ningún motivo de inconstitucionalidad se advierte en el artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo, a cuyo tenor el derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores, con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía -es decir los integrantes de la Fuerza Pública, según el artículo 216 de la Constitución-.

Desde luego, la norma demandada introduce limitaciones para los sindicatos de empleados públicos, los cuales tienen sólo las siguientes funciones:

"1. Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados. 2. Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa.

3. Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva.

4. Presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos en particular, o sugestiones encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.

5. Promover la educación técnica y general de sus miembros. 6. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, de enfermedad, invalidez o calamidad.

7. Promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, contemplados en los estatutos.

8. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades". Ello resulta razonable si se considera que allí están consagrados los objetivos básicos perseguidos por toda asociación sindical, pero teniendo en cuenta que tales servidores tienen a su cargo el ejercicio de la función pública en sus distintas modalidades y la prestación de los servicios públicos. En eso se diferencian de los trabajadores privados.

La norma no viola la Constitución por cuanto se circunscribe a definir -dentro del campo de aplicación que la Carta prevé e inclusive con idéntica limitación a la contemplada en ella- cuál es el ámbito personal del derecho de asociación en sindicatos de trabajadores, es decir, mediante el precepto se señala quiénes pueden constituírlos. Si, como arriba se expresa, el Constituyente no introdujo entre los servidores del Estado distinción alguna en punto de la asociación sindical, aparte de la relacionada con la Fuerza Pública, es necesario concluir que el legislador quedó facultado a la luz de la normatividad superior -lo estaba inclusive antes de la Carta del 91- para disponer en forma expresa que el indicado derecho cobija a todos los trabajadores del servicio oficial con la excepción dicha.

La Corte se abstiene de considerar aquellos cargos de la demanda cuyo contenido es ajeno al estricto campo del análisis jurídico que le atañe. No se pronunciará entonces acerca de si los sindicatos de trabajadores sirven o no intereses políticos o económicos ni entrará a verificar si los procesos de negociación colectiva constituyen sabotaje, ni tampoco emitirá concepto alguno en torno a casos específicos de empresas estatales, como lo quiere el actor.

El artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo será declarado exequible. La misma decisión se adoptará en cuanto al artículo 416 -con las salvedades que hará la sentencia- y en lo que toca con el 58 de la Ley 50 de 1990, por las razones que a continuación se enuncian.

La negociación colectiva en el caso de los servidores públicos El artículo 415 del Código en mención, íntimamente relacionado con el que se demanda, tiene por objeto garantizar a los trabajadores organizados que sus representantes serán oídos y atendidos por las autoridades y en especial por sus superiores jerárquicos cuando representen, en juicio o fuera de él, los intereses económicos comunes o generales de los agremiados y cuando presenten memoriales respetuosos que contengan solicitudes relativas al interés colectivo de los afiliados, reclamaciones sobre el trato de que haya sido objeto cualquiera de ellos en particular, o sugestiones encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.

Sin esta garantía de índole legal, que tiene sustento en el derecho constitucional de asociación sindical y en las necesidades que él busca satisfacer, sería completamente inútil la organización de sindicatos y se haría vano el esfuerzo de los trabajadores al constituir organismos que precisamente tienen por función la de servir como canales de comunicación con las autoridades y con los patronos, en este caso oficiales.

Pues bien, el artículo 416 acusado plasma normas relativas a la presentación de pliegos de condiciones, celebración de convenciones colectivas, declaración y ejercicio del derecho de huelga, con todo lo cual da desarrollo practico al derecho constitucional de asociación sindical y al de negociación colectiva y complementa la enunciada garantía plasmada por el artículo 415 del mismo Código Sustantivo del Trabajo.

De acuerdo con la norma, los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas. En cambio, los sindicatos de trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga.

La disposición legal parte de la distinción, introducida de tiempo atrás en el Derecho Laboral colombiano, entre empleados públicos y trabajadores oficiales.

Mientras los primeros tienen establecida con el Estado una relación legal y reglamentaria, los segundos están vinculados al servicio público mediante contrato que se rige por normas especiales. Según el artículo 5º del Decreto 3135 de 1968, las personas que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. Al tenor del mandato legal, en los estatutos de los establecimientos públicos habrá de precisarse qué actividades pueden ser desempeñadas por personas víiculadas mediante contrato de trabajo.

La misma norma señala que las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales. Los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Cabe anotar que esta diferenciación, también plasmada en las leyes 3 a. y 11 de 1986 (artículos 13 y 42, respectivamente), para los niveles departamental y municipal, está hoy incorporada al propio texto constitucional, pues el artículo 123 de la Carta, en su primer inciso, señala: "Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios"

(Subraya la Corte). El derecho de huelga en el caso de los servidores públicos El artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, al cual se refiere esta sentencia, debe ser examinado en cuanto a su materia a la luz de la Carta Política de 1991, para verificar si en algún sentido sufrió modificación.

Al hacerlo, encuentra la Corte: La restricción consagrada en la norma para los sindicatos de empleados públicos, sobre presentación de pliegos de peticiones y celebración de convenciones colectivas, tiene sustento en el artículo 55 de la Constitución, que garantiza el derecho de negociación colectiva para regular relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. La que se considera es una de tales excepciones, establecida en norma con fuerza material legislativa.

Obviamente, si los empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, tampoco pueden declarar ni hacer huelga, lo cual resulta apenas lógico si se tiene en cuenta el vínculo legal y reglamentario existente entre ellos y el Estado. Si pudieran entrar en huelga paralizarían la función pública correspondiente y atentarían contra el interés colectivo, que debe prevalecer según el artículo 1º de la Constitución. La continuidad en el ejercicio de sus funciones resulta esencial para el funcionamiento del Estado. Unicamente bajo esa perspectiva puede garantizarse el logro de los fines estatales a que se refiere el artículo 2º de la Carta.

Ha de recordarse cómo, según el artículo 123 de la Constitución, inciso 2º, "los servidores públicos (...) ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento".

Según dicha norma, están al servicio del Estado y de la comunidad, mientras que el artículo 209, al señalar los principios que inspiran la actividad de la administración, declara que la función administrativa está al servicio de los intereses generales.

Así, pues, aquellos de los servidores públicos que tienen con el Estado una relación de mayor vínculo a las responsabilidades que le son propias, es decir los empleados públicos, no pueden interrumpir su actividad sino en los

términos que la ley contemple y, por tanto, no les es dable ejercer el derecho de huelga -que implica dicha interrupción- si la ley se lo ha prohibido.

El análisis varía tratándose de los trabajadores oficiales, quienes tienen con el Estado una relación de índole contractual. Sus sindicatos, de acuerdo con la norma bajo examen, tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, lo cual no pugna con la Constitución y, por el contrario, la desarrolla, de conformidad con lo expuesto.

En materia de negociación colectiva el precepto dispone, también de acuerdo con el sentido del artículo 39 de la Constitución, que sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás.

El artículo acusado consagra finalmente una limitación para los sindicatos de trabajadores oficiales: no pueden declarar ni hacer huelga. Dice el artículo 56 de la Constitución: "Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador".

Eso implica, para los efectos que se analizan, que la Carta garantizó el derecho de huelga a los trabajadores oficiales con la única excepción de los que tengan a su cargo la prestación de los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

Respecto a este derecho ha sostenido la Corte: "El derecho de huelga se constituye en una de las más importantes conquistas logradas por los trabajadores en el presente siglo. Se trata de un instrumento legítimo para alcanzar el efectivo reconocimiento de aspiraciones económicas y sociales que garanticen justicia en las relaciones obrero-patronales y un progresivo nivel de dignidad para el trabajador y su familia, cuya consagración constitucional, desde la Reforma de 1936, ha representado la más preciosa garantía del ordenamiento positivo para la salvaguarda de los derechos laborales y para el desarrollo de un sistema político genuinamente democrático.

En la Constitución de 1991, el derecho de huelga adquiere aún más relevancia, partiendo del principio inspirador de su Preámbulo, que indica como objetivo central del Estado y de las instituciones el establecimiento de "un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo"; de la definición plasmada en el artículo 1º, en el sentido de que la República de Colombia "es un Estado social de derecho (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran..."; de los fines esenciales hacia los cuales el artículo 2º orienta la actividad del Estado, entre otros la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta y la fácil participación de todos en las decisiones que los afectan; del papel señalado por la misma norma a las autoridades en lo que toca con el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; de la ya enunciada garantía de la asociación sindical como derecho fundamental (artículo 39); y, claro está, del artículo 56 de la Constitución, que dispone sin ambages la garantía del derecho de huelga y ordena la creación de una comisión permanente integrada por el Gobierno, los empleados y los trabajadores cuyo objeto consiste, entre otros, en fomentar las buenas relaciones laborales y en contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-443 del 6 de julio de 1992).

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.

Así, pues, la disposición legal que se estudia no puede seguir produciendo un efecto de carácter absoluto e indiscriminado. Tendrá que modificar su alcance forzosamente cuando se expida la ley que defina cuáles son los servicios públicos esenciales.

En consecuencia, su exequibilidad no es plena. La norma únicamente puede entenderse ajustada a la Constitución en cuanto aluda a sindicatos de trabajadores oficiales que laboren para entidades públicas encargadas de la prestación de servicios públicos calificados por la ley como esenciales. La prohibición legal es contraria a la Constitución en cuanto se refiere a sindicatos de trabajadores que laboren para entidades públicas encargadas de la prestación de servicios públicos no esenciales, según la ley.

Así habrá de declararlo la Corte. Las organizaciones sindicales mixtas El artículo 58 de la Ley 50 de 1990 adicionó el 414 del Código Sustantivo del Trabajo en lo que respecta a las organizaciones sindicales mixtas, integradas por trabajadores oficiales y empleados públicos, cuya Constitución queda autorizada por el precepto. Para el ejercicio de sus funciones actuarán teniendo en cuenta las limitaciones consagradas por la ley respecto al nexo jurídico de sus afiliados para con la administración.

A juicio de la Corte, esta norma, aunque de difícil aplicación dada la diferencia de regímenes previsto en la ley, no colide con la Constitución, pues se limita a garantizar el derecho de asociación y a señalar el régimen jurídico al que deben someterse los sindicatos mixtos de servidores públicos. Ese régimen está compuesto por las normas vigentes establecidas para sindicatos de empleados públicos y trabajadores oficiales, de tal manera que, en lo concerniente a su contenido, habida cuenta de la remisión, el estudio de constitucionalidad debe efectuarse frente a cada una de las disposiciones correspondientes. A ello no se procede ahora, ya que tales normas no han sido demandadas.

DECISION Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que contempla el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE :

Primero .- Decláranse EXEQUIBLES los artículos 414 del Código Sustantivo del Trabajo y 58 de la Ley 50 de 1990, mediante el cual se adicionó el 414 del mismo estatuto.

Segundo .- Declárase EXEQUIBLE el 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.

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

JORGE ARANGO MEJIA Presidente ANTONIO BARRERA CARBONELL EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado Magistrado CARLOS GAVIRIA DIAZ HERNANDO HERRERA VERGARA Magistrado Magistrado JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Magistrado ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ Magistrado Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 3 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.