COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/349/09

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/349/09
Expediente	—
Fecha	1999-08-12
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Cosa Juzgada Constitucional Formal Y Material
- Cosa Juzgada Constitucional
- Convenio 154 De La Oit
- Convenios 87, 98 Y 154 De La Oit Sobre Libertad Sindical Y Negociacion Colectiva
- Derecho De Huelga
- Clausula Compromisoria De Arbitramento En Materia Laboral

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : PRIMERO: Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008, que modificó el numeral 4° del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo. Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. NILSON PINILLA PINILLA Presidente MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado Con salvamento de voto JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO…

Texto completo

C-349-09 [Proyecto de circulación restringida] Sentencia C-349/09 COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- No configuración por cambio de parámetros normativos en materia de negociación colectiva Existen razones de peso para efectuar un examen de la norma acusada a la luz de un parámetro constitucional distinto que surge en Colombia, en materia de negociación colectiva, a partir de la ratificación del Convenio 154 de la OIT y la incorporación de este a la legislación interna por medio de la Ley 524 de 1999, instrumento éste que modificó significativamente el contexto normativo superior a partir del cual debe realizarse el análisis de constitucionalidad de las normas referidas a la negociación colectiva, de la cual forma parte fundamental el derecho a la huelga.

COSA JUZGADA MATERIAL EN SENTIDO LATO- Inexistencia por tratarse de contenidos normativos sustancialmente distintos Se descarta la existencia de cosa juzgada material en sentido lato de la sentencia C-548 de 1994 frente al contenido del parágrafo 2° del artículo 1° de la ley 1210 de 2008, pues no obstante el contenido normativo que ahora se somete a consideración de la Corte contiene algunos elementos similares a los de la disposición estudiada en la C-548/94 adiciona otros ingredientes normativos que amplían significativamente su espectro de aplicación, por lo que evidentemente se trata de normas de alcance y contenidos diversos, toda vez que mientras el precepto examinado en

aquella oportunidad, aludía a afectación grave de los “intereses de la economía nacional considerada en su conjunto”, como elemento de justificación de la orden administrativa de cesación de la huelga, en la norma que se somete al presente juicio se amplía el espectro de posibilidades para la emisión de esa orden, al aludir a la afectación grave de “la salud, la seguridad, el orden público o la economía en todo o en parte de la población”. Por consiguiente, al tratarse de contenidos normativos sustancialmente distintos, es claro que no se configura el fenómeno de la cosa juzgada material.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Alcance COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL Y MATERIAL- Diferencias COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Carácter material en sentido estricto/ COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Carácter material en sentido amplio En relación a la existencia de cosa juzgada material, la jurisprudencia ha distinguido la ocurrencia de dos eventos: (i) La cosa juzgada material en sentido estricto, que se presenta cuando existe un pronunciamiento previo declarando la inexequibilidad, por razones de fondo, de un contenido normativo que es reproducido en la disposición que es nuevamente acusada. La identidad del contenido acusado deberá ser deducida tanto de la redacción del precepto como del contexto normativo en el que se expidió. La estructuración de la cosa juzgada en este evento está condicionada, además, a que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en que se sustentó la declaratoria previa de inexequibilidad.” (ii) La cosa juzgada material en sentido lato o amplio, ocurre cuando existe un pronunciamiento previo declarando la exequibilidad de la norma demandada cuyo contenido normativo es igual al actualmente atacado.

Cuando ello sucede, ha indicado la jurisprudencia no se obliga, a la Corte Constitucional a estarse a lo resuelto en la sentencia anterior, pero en cambio, sí se le exige a esta justificar las razones por las cuales no seguirá dicha sentencia que constituye un precedente específico aplicable a la norma reproducida. Tales razones deben ser poderosas, en los términos que ha señalado la jurisprudencia.

CONVENIO 154 DE LA OIT- Hace parte de la legislación interna/ CONVENIO 154 DE LA OIT -Hace parte del bloque de constitucionalidad/ CONVENIO 154 DE LA OIT- Su ratificación modifica contexto normativo de disposiciones referidas a la negociación colectiva CONVENIOS 87, 98 Y 154 DE LA OIT SOBRE LIBERTAD SINDICAL Y NEGOCIACION COLECTIVA- Hacen parte del bloque de constitucionalidad Es claro para la Corte que los convenios 87, 98 y 154 de la OIT, hacen parte del bloque de constitucionalidad, esto es, sirven como referente necesario para la interpretación de los derechos de los trabajadores, en particular el relativo al fomento de la negociación colectiva como expresión de la libertad sindical y del derecho fundamental de asociación sindical, y concurren como patrón normativo para el restablecimiento de los derechos de los trabajadores y del orden constitucional.

NEGOCIACION COLECTIVA- Goza de sustento y garantía constitucional NEGOCIACION COLECTIVA- Concepto/ NEGOCIACION COLECTIVA- Alcance El concepto de negociación colectiva consagrada en el Convenio 154 de la OIT - incorporado a la legislación colombiana por la Ley 524 de 1999- y en el artículo 55 de la Constitución, corresponde a un concepto más amplio que el de los pliegos de peticiones y convención colectiva, y la etapa de arreglo directo constituye la primera oportunidad que tienen tanto los trabajadores como los empleadores para llegar a un acuerdo a partir del pliego de peticiones formulado, antes de tomarse la decisión de declarar la huelga o de someter las diferencias a un tribunal de arbitramento, o de convocar un tribunal de arbitramento obligatorio en aquellos casos de servicios públicos esenciales, de donde resultan el ejercicio del derecho de huelga y la potestad de someter las diferencias a un tribunal de arbitramento, o de convocarlo en la modalidad de obligatorio, mecanismos que concurren a integrar el concepto amplio de negociación colectiva, y por ende amparados por las garantías que la Constitución y los convenios internacionales reconocen a este derecho.

DERECHO A LA NEGOCIACION COLECTIVA- No es absoluto HUELGA -Definición/ DERECHO DE HUELGA- No tiene estatus de derecho fundamental/ DERECHO DE HUELGA- Puede adquirir estatus de derecho fundamental DERECHO A LA HUELGA- No es absoluto DERECHO A LA HUELGA- Contenido y alcance La Corte se ha

pronunciado sobre el contenido y alcance del derecho a la huelga, destacando la especial protección que le brinda el ordenamiento constitucional, incluyendo en dicho parámetro los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, y ha subrayado su relevancia constitucional como mecanismo válido y legítimo para alcanzar un mayor equilibrio y justicia en las relaciones de trabajo, mediante la efectividad de los derechos de los trabajadores. Asimismo ha sostenido que a pesar de no tener estatus de derecho fundamental y estar reglamentado mediante la ley, puede adquirir tal carácter cuando con su limitación se vulneran los derechos fundamentales al trabajo y a la libre asociación sindical, y que sólo puede excluirse en el caso de los servicios públicos de carácter esencial.

DERECHO DE HUELGA- Núcleo esencial En cuanto al núcleo esencial del derecho a la huelga la jurisprudencia de esta Corte ha establecido, que aquel se encuentra en la facultad que tienen los trabajadores de adoptar el mecanismo de la suspensión o cesación colectiva del trabajo como medio para presionar a los empleadores a fin de lograr que se resuelva el conflicto colectivo del trabajo de modo favorable a sus intereses como trabajadores asalariados DERECHO DE HUELGA- Condiciones para su limitación legítima/ DERECHO DE HUELGA- Limitaciones no pueden afectar el núcleo esencial/ DERECHO DE HUELGA- Limitación excepcional en el caso de los servicios públicos esenciales La Corte ha establecido que si bien el derecho a la huelga no es un derecho absoluto, su limitación sólo puede proceder cuando se trate de un servicio público de carácter esencial, siendo fijadas por la Corte dos condiciones, una material y otra formal, para que se pueda limitar legítimamente el derecho de huelga: (i) en primer lugar y desde un punto de vista material, que se desarrolle respecto de un servicio público que por su propia naturaleza pueda ser considerado como servicio público esencial; (ii) en segundo lugar y desde un punto de vista formal, que adicionalmente el legislador haya expresamente regulado no sólo respecto de la definición de la actividad de que se trate como un servicio público esencial, sino que adicionalmente haya restringido de manera expresa el derecho de huelga respecto de dicha actividad, siguiendo para ello el criterio material de servicio público esencial en cuanto que afecte el núcleo esencial de derechos fundamentales.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Función pública DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Mecanismos alternos ARBITRAMENTO- Definición y límites La jurisprudencia constitucional ha definido el arbitramento como un mecanismo jurídico en virtud del cual las partes en conflicto deciden someter sus diferencias a la decisión de un tercero, aceptando anticipadamente sujetarse a lo que allí se adopte, constituyendo una figura de orden constitucional de excepción a la regla general que consagra la administración de justicia por parte de los jueces de la República, que tiene claros límites materiales y formales tanto en mandatos constitucionales como legales. En cuanto a los límites materiales, estos hacen referencia, por un lado a los principios, derechos y valores de orden constitucional, y de otro, a las materias específicas que pueden ser objeto de conocimiento, ya que no puede tratarse de asuntos intransigibles; y en cuanto a los límites formales estos hacen referencia a la libertad de configuración del legislador en esta materia, libertad que tampoco es ilimitada sino que está sujeta a los principios, valores y derechos de orden superior.

JUSTICIA ARBITRAL- Mecanismos alternativo y excepcional de solución de conflictos ARBITRAMENTO- Características esenciales ARBITRAMENTO EN MATERIA LABORAL- Regulación legal CLAUSULA COMPROMISORIA DE ARBITRAMENTO EN MATERIA LABORAL- Acuerdo de las partes TRIBUNAL DE ARBITRAMENTO EN CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO- Regulación legal/ TRIBUNAL DE ARBITRAMENTO EN CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO- Eventos en que procede de manera obligatoria El régimen legal del tribunal de arbitramento en materia de conflictos colectivos de trabajo está regulado en el Capítulo VI del Código Sustantivo del Trabajo y por expresa disposición del legislador en esta materia, existen algunos eventos en los cuales procede de manera obligatoria el arbitramento, como excepción a la regla general de la voluntariedad del tribunal de arbitramento, así: (i) los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo; (ii) los conflictos colectivos de trabajo en que los

trabajadores optaren por el arbitramento, conforme a lo establecido en el artículo 444 de este código; y (iii) los conflictos colectivos de trabajo de sindicatos minoritarios, siempre y cuando la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa no hayan optado por la huelga cuando esta sea procedente. En este caso, la declaratoria de huelga por parte de la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa invalida la obligatoriedad del arbitramento respecto de los conflictos colectivos de trabajo de los sindicatos minoritarios.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA- Facultad para ordenar cesación de huelga desconoce reserva legal en la materia/ RESERVA LEGAL EN MATERIA DE HUELGA- Vulneración por norma que faculta al Presidente de la República para ordenar cesación de huelga La limitación al derecho de huelga solo procede bajo el cumplimiento de ciertas condiciones materiales y formales expresamente establecidas en la Constitución, en tanto que la facultad que la norma acusada otorga al Presidente de la República para limitar el derecho a la huelga la hace extensiva a eventos que no incorporan criterios estrictos, objetivos y razonables que permitan reconocer una proporcionalidad entre el respeto de los derechos fundamentales de los usuarios de servicios públicos esenciales y el derecho de los trabajadores a la huelga, con lo que se contraviene el artículo 56 de la Constitución, puesto que se confiere una facultad abierta para definir campos en los cuales este derecho constitucional de los trabajadores deja de estar garantizado, pese a que, conforme a la Constitución y a la jurisprudencia de esta Corporación, se trata de una competencia exclusiva del Congreso, de la cual se está despojando mediante la aludida atribución, que contraviene también el artículo 3° del Convenio 87 de la OIT, además de proyectarse en una vulneración a la garantía de la negociación colectiva concebida en la Constitución y en los Convenios de la OIT como instrumento libre y voluntario de concertación, toda vez que la disposición acusada extiende la orden presidencial a que el diferendo se someta a arbitramento, sin contar para ello con el elemento de la voluntariedad, el cual forma parte esencial del derecho a la negociación colectiva. Adicionalmente, la asignación a la Corte Suprema de Justicia y a la Procuraduría General de la Nación de una competencia consultiva en una materia que la Constitución asigna de manera exclusiva y excluyente al legislador, está afectada de las mismas razones de inconstitucionalidad derivadas de la estricta reserva legal que la Constitución prevé para la determinación del ámbito material en que la restricción al derecho de huelga resulta legítima.

Referencia: expediente D- 7474 Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008 “Por la cual se modifican parcialmente los artículos 448 numeral 4° y 451 del Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social y se crea el artículo 129A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.” Actores: Jennifer Vivian Alfonso Rubiano y otros.

Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Bogotá DC., veinte (20) de mayo de dos mil nueve (2009). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Jennifer Vivian Alfonso Rubiano, Karen Delgado Corredor, Sihtney Revolledo Caraballo, Marvic Laura Carolina Cortéz Tellez, Sandra Paola Caicedo Mora, Danny Garzón Infante, Riquelme Enrique Alvarado Maestre, Edwin Yamit Martínez, Juan Carlos Benítez Romero, Pedro Oliverio Ávila Romero, Julio Cesar Díaz Meneses y Oscar Alejandro Ramírez Rivero, demandaron el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008 que modificó el numeral 4° del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

1. La norma demandada A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, tal como aparece publicado en el Diario Oficial No. 47.050 del 14 de julio de 2008 , subrayándose los apartados acusados:

LEY 1210 DE 2008 (julio 14) Diario Oficial No. 47.050 de 14 de julio de 2008 “Por la cual se modifican parcialmente los artículos 448 numeral 4 y 451 del Código Sustantivo del Trabajo y 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se crea el artículo 129A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: ARTÍCULO 1o. Modifíquese el numeral 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Funciones de las autoridades. (...) 4. Cuando una huelga se prolongue por sesenta (60) días calendario, sin que las partes encuentren fórmula de solución al conflicto que dio origen a la misma, el empleador y los trabajadores durante los tres (3) días hábiles siguientes, podrán convenir cualquier mecanismo de composición, conciliación o arbitraje para poner término a las diferencias.

Si en este lapso las partes no pudieren convenir un arreglo o establecer un mecanismo alternativo de composición para la solución del conflicto que les distancia, de oficio o a petición de parte, intervendrá una subcomisión de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9 o de la Ley 278 de 1996.

Esta subcomisión ejercerá sus buenos oficios durante un término máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al vencimiento del término de los tres (3) días hábiles de que trate este artículo. Dicho término será perentorio y correrá aún cuando la comisión no intervenga. Si vencidos los cinco (5) días hábiles no es posible llegar a una solución definitiva, ambas partes solicitarán al Ministerio de la Protección Social la convocatoria del tribunal de arbitramento. Efectuada la convocatoria del Tribunal de Arbitramento los trabajadores tendrán la obligación de reanudar el trabajo dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles.

Sin perjuicio de lo anterior la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales, podrá ejercer la función indicada en el artículo 9 o de la Ley 278 de 1996.

PARÁGRAFO 1o. La Comisión Nacional de Concertación de Políticas Laborales y Salariales designará tres (3) de sus miembros (uno del Gobierno, uno de los trabajadores y uno de los empleadores) quienes integrarán la subcomisión encargada de intervenir para facilitar la solución de los conflictos laborales. La labor de estas personas será ad honorem.

PARÁGRAFO 2o. Si una huelga, en razón de su naturaleza o magnitud, afecta de manera grave la salud, la seguridad, el orden público o la economía en todo o en parte de la población, el Presidente de la República, previo concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, puede ordenar en cualquier momento la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral.

En caso de vacancia judicial, el concepto previo corresponde al Procurador General de la Nación. En ambas circunstancias, el concepto debe ser expedido dentro de los tres (3) días siguientes a la solicitud.

2. LA DEMANDA Los ciudadanos demandantes consideran que el segmento normativo demandado es violatorio de los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT, del Preámbulo y los artículos 1, 4, 53, 55, 56, 188, 189, 234, 235, 159, 160, 161, y 162 de la Constitución.

2.1. Es contraria a los principios que orientan el Estado Social de Derecho y en particular al principio democrático, la facultad “ilimitada” que se radica en el Presidente de la República para levantar una huelga “a partir de sus criterios subjetivos”, con desconocimiento de los procedimientos legales y de las autoridades competentes para declarar la ilegalidad de una huelga.

2.2. La potestad que el precepto otorga a la primera autoridad político - administrativa del país para ordenar que las huelgas se levanten cuando, según su criterio afecten la seguridad, la salud, el orden público o la economía de una parte o de toda la población, no se deriva de los artículos 188, 189, 234 y 235 de la Carta.

2.4. La norma acusada vulnera el derecho a la negociación colectiva consagrado en el artículo 55 de la Carta porque impide a los trabajadores acudir al principal mecanismo de presión con que cuentan en la negociación colectiva, y el derecho a la huelga establecido en el artículo 56 ib ., de manera plena para todos los trabajadores, con la única excepción de aquellos que prestan servicios públicos esenciales. Aduce que si se presenta una huelga en un servicio público esencial, lo que procede legalmente es solicitar la declaratoria de su ilegalidad ante la autoridad competente, y no es constitucional autorizar al Presidente de la República para que, con un criterio político – subjetivo, ordene que se levante una huelga y se convoque un Tribunal de arbitramento obligatorio.

2.5 El requisito del concepto previo que el Presidente de la República debe obtener de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia para ordenar el levantamiento de la huelga, es también violatorio de los artículos 234 y 235 de la Carta, puesto que las funciones allí previstas para la Corte Suprema son todas de naturaleza jurisdiccional, y las demás "atribuciones que señale la ley", deben ser igualmente de carácter jurisdiccional.

Mediante el precepto acusado se obliga a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia a emitir un concepto sobre un conflicto no jurídico, "sino económico". La Corte Suprema sólo puede intervenir en la solución de conflictos jurídicos.

Este problema se vuelve más complejo si se tiene en cuenta que la Corte Suprema, Sala Laboral, tendría que resolver un eventual recurso de anulación contra el laudo arbitral proferido por el Tribunal de arbitramento constituido para resolver el conflicto colectivo.

3. INTERVENCIONES De Entidades Públicas 3.1. Ministerio de la Protección Social En calidad de apoderada del Ministerio de la Protección Social, la ciudadana Mónica Andrea Ulloa Ruiz interviene para defender la constitucionalidad del precepto acusado, conforme a la siguiente argumentación:

3.1.1. El objetivo de la Ley parcialmente acusada, fue el de ajustarse a los compromisos adquiridos por el estado colombiano con la Organización Mundial del Trabajo. En tal sentido, la ley trasladó a la jurisdicción laboral ordinaria la calificación de los ceses colectivos del trabajo, y amplió los mecanismos de composición en los casos de huelga, a la vez que precisó un término dentro del cual es necesario el acuerdo de las partes para solicitar la convocatoria a un tribunal de arbitramento obligatorio.

3.1.2. En desarrollo de lo establecido en el Convenio 87, el Comité de Libertad Sindical se ha pronunciado mediante una recomendación respecto de la calificación de la huelga en Colombia, para señalar que su declaratoria de ilegalidad no debería corresponder al gobierno, sino a un órgano independiente de las partes y que cuente con su confianza; particularmente esto es necesario cuando el gobierno es parte en el conflicto. En el mismo sentido, la Comisión de Expertos ha manifestado que la determinación acerca de la legalidad de una huelga no debería corresponder al Ministerio del Trabajo, sino a la autoridad judicial o a una autoridad independiente.

3.1.3. La tradición legislativa colombiana ha sido la de radicar en un organismo independiente la calificación de la huelga. En este sentido, la Ley 6 de 1945 establecía que la ilegalidad de la huelga fuese declarada por los jueces. Sin embargo, el Código Procesal del Trabajo expedido en 1948 al amparo de facultades de estado de sitio, comienza a introducir matices, señalando que los tribunales conocerían de la declaratoria de ilegalidad de la huelga, en eventos distintos a servicios públicos, en cuyo caso conocería el Ministerio del Trabajo. Posteriormente, el Código Sustantivo del Trabajo de 1950 (art. 451) adscribió competencia plena al Ministerio del Trabajo. De este recuento, concluye la representante del Ministerio de la Protección Social que la voluntad del legislador ordinario ha sido la de atribuir tal facultad a una autoridad independiente (los jueces), pero el legislador extraordinario ha modificado tal criterio.

3.1.4. La iniciativa del gobierno – a través de la norma impugnada – pretende orientar el asunto en la línea fijada por la declaración del Comité de Libertad Sindical y el artículo 3° del Convenio 87, así como por la Comisión de Expertos. Por

tal razón propuso asignar a la jurisdicción laboral, mediante un procedimiento ágil, la calificación de la suspensión colectiva de actividades.

3.1.5. El parágrafo demandado toma en cuenta aquellas situaciones en que la huelga afecta de manera “grave” ámbitos fundamentales de la comunidad como la salud, la seguridad, el orden público y la economía, aspectos que se traducen en la protección efectiva del interés general. Y si bien es cierto, la norma otorga al Presidente de la República la facultad de ordenar el cese de la huelga, la condicionó a que existiera concepto favorable de una autoridad independiente y especializada.

3.1.6. En conclusión, a juicio de la representante del Ministerio de la Protección Social, la norma ponderó los intereses involucrados, y se orientó, no a la restricción del derecho a la huelga, sino a la garantía del interés general, a través de una facultad reglada y condicionada al concepto previo y favorable de la máxima autoridad de la jurisdicción laboral. Por consiguiente la norma es exequible.

De Instituciones Educativas 3.2. La Universidad de Antioquia El ciudadano Hernán Darío Vergara Mesa, en su condición de Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, solicita que la norma demandada sea declarada inexequible, con fundamento en la argumentación que se reseña a continuación.

3.2.1. Destaca la relevancia que la normatividad internacional, las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos, las cláusulas constitucionales y la jurisprudencia de esta Corte, reconocen al derecho de huelga como una institución fundamental del derecho colectivo del trabajo, el cual junto a los de asociación sindical y negociación colectiva contribuyen a la solución pacífica de los conflictos laborales, promueven el logro de mejores condiciones de trabajo, así como la implementación de políticas gubernamentales en el campo social y económico.

3.2.2. No obstante, señala que el Comité de Libertad Sindical ha admitido limitaciones razonables al derecho de huelga, como aquellas que tienen que ver con la obligación de dar un preaviso, o de recurrir voluntariamente a los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje en los conflictos colectivos como condición previa a la declaración de la huelga; la obligación de respetar un determinado quórum y de obtener el acuerdo de una mayoría; la celebración de un escrutinio secreto para decidir la huelga; o las disposiciones sobre el mantenimiento de un servicio mínimo en determinados casos.

3.2.3. La potestad que el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008 otorga al Presidente de la República, no puede ser considerada como una limitación razonable y previa del derecho fundamental a la huelga, sino como una restricción sustancial en el ejercicio de los derechos sindicales fundamentales. Dicha potestad es entonces inconstitucional por cuanto.

(i) Restringe el derecho de huelga en situaciones diferentes a los servicios públicos esenciales, que es según el artículo 56 de la Constitución Política la única excepción al ejercicio pleno de la huelga;

(ii) establece la posibilidad de limitar el derecho de huelga, desconociendo los compromisos internacionales surgidos de la condición de ser Colombia miembro de la OIT y sin tomar en cuenta la doctrina y los principios que dicho organismo internacional ha elaborado para el pleno ejercicio del derecho de huelga como un instrumento de presión de los trabajadores;

y (iii) reproduce el arbitraje como imposición de las autoridades para terminar la huelga, cuando la OIT le ha observado a Colombia que esta disposición es contraria al Convenio 87 y cuando el gobierno se comprometió ante ese organismo a presentar un proyecto de ley para reformar la legislación.

3.2.4. De otra parte, estima que el parágrafo acusado es inconstitucional pues si bien el numeral 7° del artículo 235 de la Constitución señala como atribuciones de la Corte Suprema de Justicia “…7. Las demás que señale la ley”, éstas deben

ser definidas por una ley estatutaria y referidas a las funciones jurisdiccionales que le son propias a esa Corporación. Conceptuar sobre “la limitación a un derecho fundamental” no hace parte de las funciones que constitucionalmente le fueron asignadas a este órgano jurisdiccional. Los mismos argumentos aplican respecto de la función que esta norma atribuye al Procurador General de la Nación para emitir concepto previo en caso de vacancia judicial. Tales atribuciones, señala, son de competencia del Consejo de Estado, de conformidad con el numeral 3° del artículo 237 de la Constitución Política.

3.2.5. Finalmente, advierte que con la norma impugnada el Estado Colombiano incumple el Convenio 144 de la OIT conforme al cual se “compromete a poner en práctica procedimientos que garanticen la realización de consultas entre representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, con relación a la aplicación de normas internacionales del trabajo según los medios y la forma que prefiera cada país” (Cita la sentencia C-376 de 1998).

3.3. La Universidad del Rosario El ciudadano Alejandro Venegas Franco en su condición de Decano (E) de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, allegó comunicación a la Secretaría de esta Corporación en la que formula dos planteamientos:

(i) Que el problema jurídico que la demanda propone a la Corte ya fue abordado materialmente por esta Corporación mediante sentencia C- 548 de 1994; y (ii) Que en el evento que se aborde el estudio de fondo de la norma acusada, ésta debe ser declarada exequible por cuanto: a) constituye un ejercicio legítimo de la potestad de reglamentación de la huelga, el cual no es un derecho absoluto (Art. 56 C.P.), b) la facultad que el precepto acusado adscribe a la Corte Suprema de Justicia está amparada por el numeral 7° del artículo 235 de la Carta, y c) la norma acusada es un simple desarrollo del principio de la prevalencia del interés general sobre el particular.

Organizaciones gremiales 3.4. La Confederación General del Trabajo CGT El ciudadano Julio Roberto Gómez, en su condición de Secretario General de la Confederación General del Trabajo solicita la declaratoria de inexequibilidad del precepto acusado con fundamento en las siguientes consideraciones:

3.4.1. La autorización al Presidente de la República para ordenar levantar la huelga cuando, según su criterio, afecte la seguridad, la salud, el orden público o la economía de una parte o de toda la población, viola el derecho de negociación colectiva en razón a que restringe el derecho de huelga más allá de los límites que establece el artículo 56 de la Carta, que la prohíbe únicamente para los servicios públicos esenciales.

3.4.2. La norma acusada vulnera los artículos 13 y 39 de la Constitución y 3° del Convenio 87 de la OIT, en cuanto confiere poderes omnímodos al ejecutivo al permitirle ser juez y parte en los conflictos laborales colectivos. La facultad de calificación de la huelga debe estar adscrita a los jueces laborales.

3.5. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI El ciudadano Hernán Puyo Falla, actuando como representante legal de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI, solicita declarar la constitucionalidad de la norma impugnada. A continuación se reseñan los aspectos relevantes de su intervención:

3.5.1. Manifiesta que ni el derecho de huelga, ni el de asociación sindical son absolutos, y por ende admiten limitaciones, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional en las sentencias C-450 de 2008 y C-201 de 2002, de las cuales el interviniente cita algunos apartes.

3.5.2. La facultad del Presidente de la República para ordenar en ciertos eventos, el cese de una huelga con el concepto previo de la Corte Suprema de Justicia, y el sometimiento del conflicto que la genera a decisión arbitral, ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación, encontrándola exequible mediante sentencia C-548 de 1994, sentencia que se pronunció sobre el artículo 3° de la Ley 48 de 1968, norma de contenido normativo similar al aquí demandado.

4. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias que le adscriben los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, presentó su concepto de rigor, en el cual solicita la declaratoria de inexequibilidad del precepto acusado, con fundamento en las siguientes consideraciones:

4.1. Luego de hacer referencia al contexto normativo del cual forma parte el precepto acusado, el Procurador cita algunos apartes del "Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de los Convenios y Recomendaciones" de la OIT (reunión de 2008), sobre algunos países, destacando el caso Colombia:

"LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y RELACIONES LABORALES Colombia La facultad del Ministerio del Trabajo para someter el diferendo a fallo arbitral cuando una huelga se prolongue más allá de cierto período – 60 días- (artículo 448, párrafo 4, del Código Sustantivo del Trabajo). La Comisión toma buena nota de que el Gobierno informa que ha presentado al Congreso de la República un proyecto de Ley que prevé una modificación a este artículo, disponiendo que las partes pueden convenir un mecanismo de conciliación o arbitraje para poner término a las diferencias, así como la intervención de la Subcomisión de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. No obstante, la Comisión observa que el proyecto prevé que si no es posible llegar a una solución definitiva, las partes o una de ellas, solicitará al Ministerio de la Protección Social la convocatoria de un tribunal de arbitramento. La Comisión reitera que fuera de los casos en que las partes lo solicitan, el arbitraje obligatorio para poner término a una huelga sólo es aceptable en los casos en que la huelga puede ser limitada, e incluso prohibida, es decir, en los casos de conflicto dentro de la función pública respecto de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, o en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, o sea los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida o la seguridad de las personas en toda o parte de la población" .

(Destacó la Procuraduría). 4.2. Señala el Procurador que del informe trascrito se deduce que la huelga solo puede ser limitada o prohibida en casos extremos, esto es, cuando se trate de servicios públicos cuya continuidad no pueda ser suspendida porque se pondría en riesgo inminente la vida o la seguridad de las personas. Enfatiza que este es el marco que el artículo 56 de la Carta Política de 1991 le fija al legislador colombiano para ejercer la facultad de reglamentar el derecho a la huelga, pues el citado precepto señala expresamente que se garantiza tal derecho y que solo puede limitarse cuando se trata de servicios públicos esenciales.

4.3. Sostiene que en la disposición acusada el legislador desconoce el marco que la Constitución le señala, por cuanto introduce otras causas para suspender la huelga, las cuales no permiten establecer con precisión, claridad y objetividad que se está frente a servicios públicos esenciales. En consecuencia, la orden de hacer cesar la huelga emitida por el Presidente, en los eventos señalados en la norma acusada, puede vulnerar la libertad sindical y los derechos de asociación, negociación colectiva y de huelga, garantizados por la Constitución, y los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT. Con mayor razón si se tiene en cuenta que la jurisprudencia de esta Corporación (C-466/08) ha llamado la atención sobre el carácter "estricto, preciso y objetivo" que debe presentar la definición de servicios públicos esenciales.

4.4. Destaca que la disposición acusada al determinar que el Presidente de la República puede hacer cesar la huelga cuando por su naturaleza o magnitud afecte "de manera grave" la salud y otros derechos de la personas en todo o en parte, sin fijar los parámetros con base en los cuales debe calificarse la gravedad de esa afectación, deja al ejecutivo un amplio margen de discrecionalidad para intervenir frente al ejercicio de un derecho que solo puede ser limitado en casos extremos. Tal como está diseñado el precepto, será el Presidente de la República y no el legislador, el que determine si se está o no ante un servicio público esencial, lo cual es contrario al artículo 56 de la Carta.

4.5. Finalmente, la facultad que la norma acusada otorga tanto a la Corte Suprema de Justicia, como al Procurador General de la Nación, para conceptuar sobre la suspensión de la huelga escapa a la competencia que la Carta Política le

asignó tanto a esa Corporación judicial como máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria en materia laboral (Arts. 234 y 235), como al supremo director del Ministerio Público (artículos 277 y 278 C.P.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 1. Competencia De acuerdo con el mandato contenido en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Dado que la demanda presentada en este asunto recae sobre el parágrafo 2° del artículo 1°, de la Ley 1210 de 2008 que modificó el numeral 4° del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, en razón a la presunta existencia de vicios de fondo, esta Corporación es competente para adelantar el correspondiente examen de constitucionalidad.

2. Materia bajo examen y problemas jurídicos a resolver Según la demanda, el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008 es inconstitucional, en cuanto otorga al Presidente de la República la potestad de ordenar que una huelga se levante cuando, a su juicio, afecte la seguridad, la salud, el orden público o la economía de una parte o de toda la población. Según los demandantes, se trata de una función que no se deriva de las competencias que la Constitución le otorga al Jefe del Ejecutivo.

Similar censura se presenta respecto de la facultad que la norma adscribe a la Corte Suprema de Justicia para conceptuar previamente sobre el levantamiento de la huelga, debido a que tal función tampoco estaría prevista en las competencias que la Constitución asigna a este órgano, todas ellas de carácter jurisdiccional.

El contenido normativo acusado vulneraría así mismo los derechos de negociación colectiva (Art. 55 C.P. y Convenio 154 OIT), y de huelga (Art. 56 ib.), en razón a que a través de él, se impide a los trabajadores acudir al principal mecanismo de presión, con que cuentan en el proceso de negociación colectiva.

En el debate que se produjo al interior del juicio de constitucionalidad se identifican dos posturas: la de los intervinientes que defienden la exequibilidad de la norma, y la de aquellos que respaldan la demanda, abogando por una declaratoria de inexequibilidad simple.

En el primer bloque se ubican el Ministerio de la Protección Social, la Universidad del Rosario y la Asociación Nacional de Empresarios, con argumentos que se pueden sintetizar así:

(i) El problema que plantea la demanda ya fue resuelto por la Corte en la sentencia C-548 de 1994, por lo que su ratio sería aplicable en este juicio;

(ii) En ese orden de ideas, la norma sería exequible puesto que a partir de una ponderación de los intereses involucrados, se orienta a garantizar el interés general, a través de una facultad reglada y condicionada al concepto previo de la máxima autoridad de la jurisdicción laboral.

(iii) El precepto tiene un propósito de orientación del tema de la competencia para la declaratoria de la ilegalidad de una huelga, hacia las directrices fijadas por el artículo 3° del Convenio 87 de la O.I.T. y las observaciones del Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos.

El segundo bloque, integrado por la Universidad de Antioquia y la Confederación General del Trabajo (CGT), sostiene: (i) que la norma debe ser declarada inexequible en cuanto entraña una limitación sustancial al derecho de huelga, no autorizada por la Constitución, y que desconoce los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano; en este contexto normativo la única excepción al ejercicio pleno de la huelga es la afectación de los servicios públicos esenciales;

(ii) contrariando el Convenio 87, reproduce el arbitraje como imposición de las autoridades para la culminación de la huelga; (iii) la norma asigna a la Corte Suprema de Justicia – Sala Laboral -, y al Procurador General de la Nación funciones no avaladas por las reglas de competencia previstas en la Carta para estos órganos.

Por su parte, el Procurador General de la Nación conceptúa que la decisión de cesación de la huelga por parte del Presidente, en los eventos señalados en la norma acusada, vulnera la libertad sindical y los derechos de asociación, negociación colectiva y huelga, garantizados por la Constitución y los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT, dado el carácter estricto, preciso y objetivo que, conforme a la jurisprudencia de esta Corte debe presentar la definición de servicios públicos esenciales. Estima, igualmente, que las facultades que la norma asigna a la Corte Suprema de Justicia y al Procurador General de la Nación, escapan a las competencias que la Constitución adscribe a estos organismos.

De conformidad con el planteamiento de los demandantes, del debate que se suscitó a través de las diversas intervenciones, y del concepto del Ministerio Público, la Corte deberá examinar las siguientes cuestiones:

(i) Como asunto previo, deberá establecer, si la sentencia C-548 de 1994 configura cosa juzgada constitucional, ó un precedente específico aplicable;

(ii) si la facultad que la norma acusada otorga al Presidente de la República, para hacer cesar una huelga que en razón de su naturaleza o magnitud afecte de manera grave la salud, la seguridad, el orden público o la economía en todo o en parte de la población, y el sometimiento del diferendo que la provocó a fallo arbitral, desconoce el derecho de huelga previsto en el artículo 56 de la Constitución, y el derecho a la negociación colectiva, proclamado en el artículo 55 de la Constitución y el Convenio 154 de la OIT.

Adicionalmente, deberá establecer (iii) si el presupuesto del concepto previo que deberá emitir la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia o, en su caso, el Procurador General de la Nación, resulta acorde con las competencias que la Constitución Política adscribe a los mencionados organismos.

Para dar solución de los problemas planteados, la Sala adoptará la siguiente metodología. En primer lugar, (i) recordará su jurisprudencia sobre el valor normativo de los convenios de la OIT en el ordenamiento jurídico interno;

luego, (ii) reiterará su jurisprudencia sobre la naturaleza constitucional del derecho de negociación colectiva y su alcance; (iii) se referirá al derecho de huelga y a sus límites constitucionales;

(iv) hará referencia al arbitramento en materia laboral; y finalmente, a partir de las anteriores premisas (v) se pronunciará sobre los cargos formulados contra el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008.

3. Cuestión previa. De la inexistencia de cosa juzgada constitucional en relación con la sentencia C-548 de 1994. Reiteración de Jurisprudencia.

3.1 De acuerdo a lo establecido en el artículo 243 de la Constitución Política, los fallos que la Corte Constitucional dicta en ejercicio del control jurisdiccional gozan de fuerza de cosa juzgada. Ello implica que las decisiones judiciales tomadas por la Corporación en cumplimiento de su misión de garantizar la integridad y la supremacía de la Constitución, adquieren valor jurídico y fuerza vinculante.

[1] En ese sentido, la cosa juzgada constitucional, además de proteger la supremacía normativa de la Carta, está llamada a garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, ya que por medio de esta figura, se garantiza que el órgano encargado del control constitucional sea consistente con las decisiones que ha adoptado previamente.

Como ha indicado la jurisprudencia de esta Corte, la cosa juzgada constitucional “ se predica tanto de los fallos de inexequibilidad como de los de exequibilidad, vincula a todas las autoridades -incluida la misma Corte Constitucional- y

se extiende, por igual, al continente de la norma como a su contenido material - precepto o proposición jurídica en sí misma considerada ” [2] . No obstante, es la misma Corte quien determina los efectos de sus fallos [3] , en razón a su labor de intérprete directa y autorizada de la Carta.

El alcance de la cosa juzgada constitucional ha sido desarrollado de manera amplía en la jurisprudencia, a través de la definición de categorías independientes con diferencias claras. De esta forma, se han establecido diferencias conceptuales y prácticas entre lo que se entiende por cosa juzgada absoluta y por cosa juzgada relativa , y entre cosa juzgada formal y cosa juzgada material.

Para efectos de esta decisión resulta pertinente recordar la diferencia conceptual que la jurisprudencia ha establecido entre cosa juzgada formal y cosa juzgada material.

Al respecto ha precisado que puede declararse la existencia de cosa juzgada formal , en aquellos casos donde existe un pronunciamiento previo del juez constitucional en relación con el precepto que es sometido a un nuevo y posterior escrutinio constitucional [4] , en tanto se presenta el fenómeno de la cosa juzgada material cuando a pesar de haberse atacado por medio de una demanda, la constitucionalidad de una norma formalmente distinta, su materia o contenido normativo [5] resulta ser idéntico al de otra(s) disposición(es) que ya fue(ron) objeto del análisis de constitucionalidad.

[6] 3.2. Particularmente, en relación a la existencia de cosa juzgada material , la jurisprudencia ha distinguido la ocurrencia de dos eventos [7] :

(i) La cosa juzgada material en sentido estricto, que se presenta cuando existe un pronunciamiento previo declarando la inexequibilidad, por razones de fondo, de un contenido normativo que es reproducido en la disposición que es nuevamente acusada. La identidad del contenido acusado deberá ser deducida tanto de la redacción del precepto como del contexto normativo en el que se expidió. La estructuración de la cosa juzgada en este evento está condicionada, además, a que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en que se sustentó la declaratoria previa de inexequibilidad.” [8] (ii) La cosa juzgada material en sentido lato o amplio, ocurre cuando existe un pronunciamiento previo declarando la exequibilidad de la norma demandada cuyo contenido normativo es igual al actualmente atacado.

Cuando ello sucede, ha indicado la jurisprudencia [9] no se obliga, a la Corte Constitucional a estarse a lo resuelto en la sentencia anterior, pero en cambio, sí se le exige a esta justificar las razones por las cuales no seguirá dicha sentencia que constituye un precedente específico aplicable a la norma reproducida. Tales razones deben ser poderosas, en los términos que ha señalado la jurisprudencia:

“Una vez reproducida la norma exequible, la Corte debe apreciar si en el nuevo contexto dentro del cual fue expedida, ésta adquirió un alcance o unos efectos distintos, lo cual justificaría un fallo de fondo en un sentido diferente al anterior. Lo mismo sucedería en caso de que la Corte encuentre razones poderosas para introducir ajustes en su jurisprudencia o cambiarla” [10] 3.3. Pues bien, de acuerdo con el anterior marco teórico, procede la Sala a determinar si, como lo sugieren algunos de los intervinientes, la sentencia C- 548 de 1994 constituye cosa juzgada constitucional - que para el caso sería material en sentido lato - frente al contenido del parágrafo 2° del artículo 1° de la ley 1210 de 2008, lo que conduciría a considerar dicha sentencia como un precedente específico aplicable en el presente asunto.

La existencia de la cosa juzgada material en sentido lato, se descarta de la simple comparación del contenido normativo analizado en la sentencia C-548 de 1994, y el que se somete a control en esta oportunidad. En la mencionada sentencia la Corte declaró la exequibilidad, entre otras disposiciones, del artículo 3° de la Ley 48 de 1968.

[11] La norma examinada era del siguiente tenor: (…) 4. Si una huelga, por razón de su naturaleza o magnitud afecta de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, el Presidente de la República podrá

ordenar en cualquier momento la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral. Pero el Presidente no podrá tomar esa decisión sin el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia" (…).

La demanda acusaba vulneración de los artículos 56, 113, 122 y 235 numeral 7° de la Constitución. 3.4. Estimó la Corte, en la sentencia C-548 de 1994 que un contenido normativo de tal naturaleza no vulnera los preceptos constitucionales señalados en la demanda, por cuanto :

"(…) El derecho de huelga no es absoluto como lo ha precisado la Corte, el artículo 56 de la Constitución adscribió al legislador la facultad de reglamentar su ejercicio, en desarrollo de lo cual es procedente consagrar la limitación a que se contrae la norma acusada, más aún cuando como se ha expuesto, el Estado tiene la obligación no sólo de adoptar las medidas en orden a conservar el orden público económico, social o ecológico – atribución en cabeza del Presidente de la República -, sino especialmente a promover la solución pacífica de los conflictos de trabajo como lo señala el artículo 55 de la Carta, según el cual "es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos de trabajo," a fin de evitar la prolongación de cesaciones indefinidas de trabajo que so pretexto del ejercicio del derecho de huelga ocasionan sensibles perjuicios tanto para los mismos trabajadores y sus familias, como para los empresarios y la economía en general".

3.5. El contenido normativo que ahora se somete a consideración de la Corte contiene algunos elementos similares a los de la disposición estudiada en la C-548/94, pero adiciona otros ingredientes normativos que amplían significativamente su espectro de aplicación, por lo que evidentemente se trata de normas de alcance y contenidos diversos. En efecto la norma bajo análisis es del siguiente tenor:

PARÁGRAFO 2o. Si una huelga, en razón de su naturaleza o magnitud, afecta de manera grave la salud, la seguridad, el orden público o la economía en todo o en parte de la población, el Presidente de la República, previo concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, puede ordenar en cualquier momento la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral.

En caso de vacancia judicial, el concepto previo corresponde al Procurador General de la Nación. En ambas circunstancias, el concepto debe ser expedido dentro de los tres (3) días siguientes a la solicitud.

Nótese que mientras el precepto examinado en aquella oportunidad, aludía a afectación grave de los "intereses de la economía nacional considerada en su conjunto", como elemento de justificación de la orden administrativa de cesación de la huelga, en la norma que se somete al presente juicio se amplía el espectro de posibilidades para la emisión de esa orden, al aludir a la afectación grave de "la salud, la seguridad, el orden público o la economía en todo o en parte de la población".

Por tratarse de contenidos normativos sustancialmente distintos, es claro que no se configura el fenómeno de la cosa juzgada material, como lo insinúan algunos de los intervinientes, y en consecuencia la sentencia invocada – C-548 de 1994 – no se erige en un precedente específico aplicable, que imponga a la Corte la exigencia de acogerlo, ó de justificar las razones por las cuales no seguiría dicha sentencia.

3.6. No obstante lo anterior, existen razones de peso para efectuar un examen de la norma acusada a la luz de un parámetro constitucional distinto. A este respecto destaca la Corte, como lo ha hecho en anteriores oportunidades, el nuevo contexto constitucional que surge en Colombia, en materia de negociación colectiva, a partir de la ratificación del Convenio 154 de la OIT y la incorporación de este a la legislación interna por medio de la Ley 524 de 1999. Con fundamento en esta consideración, la Corte ha reexaminado normas que han sido objeto de pronunciamiento bajo un contexto constitucional anterior. En este sentido, en la sentencia C-466 de 2008 señaló:

(…) “Para esta Sala es claro entonces que a partir de la ratificación del Convenio 154 de la OIT por el Estado colombiano y la incorporación de este Convenio a la legislación interna por medio de la Ley 524 de 1999, se está ante un contexto normativo distinto al que existía cuando la Corte Suprema de Justicia, en el año de 1991, en la sentencia C-115 de 1991, examinó el numeral 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, pues, por un lado, no había sido incorporado por medio de la Ley, el Convenio 154 de la OIT, y del otro, los cambios introducidos son sustanciales y acordes con la Constitución, por las razones expuestas en la sentencia que aprobó dicho tratado.

Es claro también para la Sala que el Convenio 154 de la OIT hace parte del bloque de constitucionalidad por tratar de disposiciones sobre el derecho a la negociación colectiva que afectan de manera directa la libertad sindical y el derecho de asociación sindical, convenio que ha servido en otras oportunidades de parámetro normativo para las decisiones de constitucionalidad de esta Corporación [12] .

Por tal motivo, la norma contenida en el numeral 4 del artículo 448 del CST objeto de la acusación en este proceso, debe ser objeto nuevamente de juzgamiento sobre su validez constitucional mediante su confrontación con el bloque de constitucionalidad, el cual ha sido modificado, creando un nuevo contexto normativo que resulta referente necesario para el juicio de constitucionalidad que hoy nos ocupa”.

A esta misma conclusión se arribó en la sentencia C-1234 del 2005, en relación con la ratificación e incorporación a la legislación nacional de los Convenios 151 y 154 de la OIT para la procedencia del análisis de constitucionalidad respecto del artículo 416 del CST, frente al cual la Corte consideró que no operaba el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con la sentencia C-110 de 1994 que ya se había pronunciado sobre este mismo artículo, y podía entrar a examinar nuevamente si esta disposición vulneraba la Constitución a la luz de los Convenios de la OIT [13] .

La sentencia C- 548 de 1994, fue expedida antes de la incorporación del Convenio 154 de la OIT en la legislación interna, mediante la Ley 524 de 1999. Este instrumento, modificó significativamente el contexto normativo superior a partir del cual debe realizarse el análisis de constitucionalidad de las normas referidas a la negociación colectiva, de la cual forma parte fundamental el derecho a la huelga.

Sobre el nuevo alcance que el mencionado instrumento internacional le dio al derecho a la negociación colectiva, la Corte señaló: “14. El artículo 6º permite la existencia de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva puede concretarse en la conciliación o el arbitraje, siempre y cuando sea una participación voluntaria de las partes. En efecto, como se afirmó en precedencia, la negociación colectiva tiene un contenido claro en la convención y en el pacto colectivo, pero el Convenio 154 consagra una enumeración más variada y amplia del contenido de la negociación, como quiera que autoriza otros instrumentos de resultado de la negociación . Así pues, estas disposiciones también se ajustan plenamente al artículo 116 y, en especial, al artículo 53 de la Constitución, como quiera que es un principio mínimo del trabajo la facultad “para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles” [14] .

(Se destaca). Por las razones precedentes la Corte procederá a efectuar el análisis de constitucionalidad del Parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008, tomando en cuentan este nuevo contexto y la jurisprudencia producida al amparo del mismo.

4. El valor normativo de los convenios de la OIT en el ordenamiento jurídico interno. Bloque de constitucionalidad 4.1. De conformidad con el artículo 93 de la Constitución, los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, aprobados por el Congreso, prevalecen en el ordenamiento interno y constituyen criterio de interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Carta, lo cual se expresa en la figura del bloque de constitucionalidad.

Específicamente en materia laboral, el artículo 53 ibídem dispone que hacen parte de la legislación interna los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados [15] .

Con la expedición de las Leyes 26 y 27 de 1976, Colombia ratificó los Convenios 87 y 98 de la O.I.T., relativos a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva, respectivamente. Así mismo, mediante la Ley 524 de 1999 se aprobó el Convenio 154 de la OIT, el cual fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte en la sentencia C-161 de 2000.

4.2. Al analizar el valor de los convenios internacionales del trabajo en el ordenamiento jurídico colombiano, la jurisprudencia de esta Corte [16] ha establecido una serie de reglas que se reiteran en esta sentencia, y que guiarán el análisis de constitucionalidad:

En primer término, señaló que los convenios de la OIT hacen parte de la legislación interna, de conformidad con el inciso 4° del artículo 53 de la constitución. En segundo lugar, puntualizó que varios convenios de la OIT hacen parte del bloque de constitucionalidad. En tercer lugar, ha realizado una distinción entre los convenios de la OIT, para señalar que algunos de ellos pertenecen al bloque de constitucionalidad en sentido estricto (Art. 93 CN inciso 1°) en tanto que otros los son en sentido lato (Art. 93 CN inciso 2º). Los convenios que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto prevalecen en el orden interno, en cuanto prohíben la limitación de un derecho humano bajo los estados de excepción y en consecuencia hacen parte del parámetro de control constitucional de las normas legales que regulan la materia. Los convenios que forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato “sirven como referente para interpretar los derechos de los trabajadores y darle plena efectividad al principio fundamental de la protección del trabajador (C.P., art. 1) y al derecho al trabajo (C.P. arts. 25 y 53)” [17] .

En cuarto lugar, ha establecido la jurisprudencia, que hacen parte del bloque de constitucionalidad aquellos convenios que la propia Corte determine que pertenecen a ese estándar normativo, de conformidad con las materias de que traten. En este sentido señaló:

“(…) La Corte comparte el concepto expuesto por varios intervinientes acerca de que algunos convenios internacionales del trabajo forman parte del bloque de constitucionalidad.

Estos Convenios son los que la Corte ha indicado o señale en el futuro” [18] . Así las cosas, esta Corporación ha definido expresamente que los convenios 87 y 98 de la OIT, hacen parte del bloque de constitucionalidad [19] .

En este sentido en la sentencia C-1491 de 2000, que declaró la constitucionalidad de la norma que prohíbe suscribir o prorrogar pactos colectivos en las empresas cuyos sindicatos agrupen más de la tercera parte de los trabajadores, se determinó declarar exequible el segmento normativo acusado – artículo 70 de la Ley 50 de 1990 - , “por no ser violatorio de los artículos 13, 39, 55, 92 y 93 Superiores, así como por no contradecir las Convenciones 87 y 98 de la O.I.T., que conforman, se reitera, el bloque de constitucionalidad, según lo ha precisado y reiterado múltiples veces esta Corporación, entre otras, en las sentencias C-385/2000, C-797/2000, T-44/92, SU- 342/95, C-567/2000” [20] En relación con el convenio 154 de la OIT, esta misma Corporación ha afirmado su pertenencia al bloque de constitucionalidad [21] .

Respecto de este último señaló: “ Es claro también para la Sala que el Convenio 154 de la OIT hace parte del bloque de constitucionalidad por tratar de disposiciones sobre el derecho a la negociación colectiva que afectan de manera directa la libertad sindical y el derecho de asociación sindical, convenio que ha servido en otras oportunidades de parámetro normativo para las decisiones de constitucionalidad de esta Corporación [22] .” [23] 4.3. A continuación, la Corte se referirá brevemente, y en lo que estime pertinente, a los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT 4.3.1 El convenio 87 de la OIT consagra, en términos generales, que los trabajadores y empleadores - sin ninguna distinción y sin autorización previa -, gozan del derecho a constituir las organizaciones que estimen pertinentes y de afiliarse a ellas con la sola condición de observar los estatutos de las mismas; así mismo, que el ejercicio del derecho de sindicalización debe estar revestido de suficientes garantías para que los sindicatos puedan desplegar sus actividades sin injerencia alguna de las

autoridades públicas, estando obligados los Estados miembros que se adhieran al Convenio a tomar todas las medidas necesarias para tal fin;

proscribe además la disolución o suspensión por vía administrativa de las organizaciones de trabajadores o empleadores, entre otras disposiciones.

Para los efectos del presente proceso, la Sala destaca la relevancia del artículo 3° del Convenio 87 de la OIT: “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.

2 . Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal .” (Se destaca) 4.3.2 El Convenio 98, por su parte, constituye un instrumento normativo de protección a los trabajadores respecto de los posibles actos discriminatorios en contra de la libertad sindical, y se orienta a asegurar un ambiente libre de coerciones o limitaciones en los procesos de negociación colectiva.

Para el presente juicio de constitucionalidad, la Sala destaca la relevancia del artículo 4° del convenio 98 de la OIT que consagra: “Artículo 4 “Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra , el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.” (Se destaca).

4.3.3 El convenio 154 de la OIT “ sobre la negociación colectiva ”, aprobado por la Ley 524 de 1999, fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte en la sentencia C-161 de 2000. Para efectos del presente juicio de constitucionalidad, se destacan los artículos 1, 5, 6, 7 y 8 de dicho convenio.

“ Artículo 1 “1. El presente Convenio se aplica a todas las ramas de actividad económica.” (Se destaca). “Artículo 5 “1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

“2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que: a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;

(Se destaca). b) la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;

c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;

d) la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;

e) los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva .”(Se destaca).

“Artículo 6 “Las disposiciones del presente Convenio no obstaculizarán el funcionamiento de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva tenga lugar en el marco de mecanismos o de instituciones de conciliación o de arbitraje, o de ambos a la vez, en los que participen voluntariamente las partes en la negociación colectiva.” (Se destaca).

“Artículo 7 “Las medidas adoptadas por las autoridades públicas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva deberán ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores”.

(Se destaca). “Artículo 8 “Las medidas previstas con objeto de fomentar la negociación colectiva no deberán ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva ” (Destacó la Sala) De la breve reseña sobre los convenios 87, 98 y 154 de la OIT, ratificados por Colombia, y que hacen parte de la legislación interna y del bloque de constitucionalidad, se colige que los Estados miembros de la OIT deben garantizar la libertad sindical y el derecho a la asociación sindical, y en ese marco, estimular y fomentar el pleno desarrollo y uso de los procedimientos y medios de negociación colectiva voluntaria.

Dichas medidas no deben ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva. 4.3.4. Al pronunciarse sobre la constitucionalidad del convenio 154 y su ley aprobatoria [24] , esta Corporación señaló que su finalidad radica en el deseo de fomentar la negociación colectiva como un instrumento libre y voluntario de concertación de las condiciones económicas derivadas de la relación laboral.

Manifestó la Corte en aquella oportunidad, que este convenio desarrolla plenamente los postulados constitucionales, en especial, el artículo 55 de la Carta, sobre la negociación colectiva, como un procedimiento que concreta y fortalece el acuerdo de voluntades y es uno de los medios más importantes para fijar las bases fundamentales del trabajo. Por consiguiente, la negociación colectiva libre y voluntaria “ se presenta en el ámbito constitucional como el derecho regulador de una esfera de libertad en cabeza de patronos y los trabajadores ” [25] , que goza de amplio sustento y garantía constitucional.

[26] De conformidad con lo anterior, es claro para la Corte que los convenios 87, 98 y 154 de la OIT, hacen parte del bloque de constitucionalidad, esto es, sirven como referente necesario para la interpretación de los derechos de los trabajadores, en particular el relativo al fomento de la negociación colectiva como expresión de la libertad sindical y del derecho fundamental de asociación sindical, y concurren como patrón normativo para el restablecimiento de los derechos de los trabajadores y del orden constitucional.

[27] 5. El estatus constitucional del derecho a la negociación colectiva y su alcance. 5.1. El ejercicio del derecho de huelga, en el marco del ordenamiento jurídico colombiano, constituye una etapa del proceso de negociación y solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo, en consecuencia, procede la Corte a hacer una breve referencia a la naturaleza y alcance de este derecho en el que se inserta el mecanismo de la huelga.

El derecho de negociación colectiva se encuentra consagrado en el artículo 55 de la Constitución Política que garantiza “(…) el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo ”.

La doctrina y la jurisprudencia de esta Corporación han reconocido que el derecho de negociación colectiva se encuentra analítica y normativamente vinculado tanto a la libertad sindical como al derecho de asociación sindical consagrado en el artículo 39 de la Constitución.

[28] En cuanto a las limitaciones de orden constitucional a las cuales está sujeto el derecho de negociación colectiva, el mismo artículo 55 dispone su sujeción a las excepciones que fije la ley. Sin embargo, la Corte ha precisado que dicha expresión no significa que cualquier limitación de carácter legal sea constitucionalmente válida y aceptable, ya que se requiere que dicha limitación no afecte el núcleo esencial del derecho de negociación y adicionalmente tiene que ser razonable y proporcional.

5.2 El alcance del concepto de negociación colectiva, se encuentra precisado por el artículo 2° Convenio 154 de la OIT [29] , que hace referencia a todas aquellas negociaciones que tienen lugar entre un empleador(es) y los trabajadores a fin de fijar las condiciones de trabajo, las relaciones entre empleados-empleadores, y entre éstos y sus organizaciones.

En el orden jurídico interno el concepto de negociación colecti va tiene una connotación amplia, pues hace referencia al surgimiento de un conflicto colectivo de trabajo y la correspondiente iniciación de conversaciones, el agotamiento de la etapa de arreglo directo –arts. 432 a 436 CST-, pasando por la eventual declaratoria y desarrollo de la huelga –arts. 444 a 449 CST-, el procedimiento de arbitramento –art. 452 a 461 del CST-, hasta el arribo a un acuerdo y la suscripción de una convención o pacto colectivo –Título III CST- En este sentido, ha destacado la Corte [30] , el concepto de negociación colectiva tiene un amplio espectro, de manera que abarca todas las negociaciones que se susciten entre el trabajador(es) y el empleador(es) a fin de fijar las condiciones de trabajo, las relaciones entre ellos y, entre ellos y sus organizaciones. Así, el concepto de negociación colectiva no se agota en los conceptos de pliegos de peticiones o de convención colectiva, sino que el primero constituye un concepto genérico, y los conceptos de pliegos de peticiones y convención colectiva, unos conceptos derivados y específicos. Al respecto ha precisado:

“5.2 (…) [L]la expresión “negociación colectiva” de que tratan el Convenio 154 y el artículo 55 de la Carta tiene una connotación más amplia , es decir, no se reduce a pliegos de peticiones o convenciones colectivas, sino que abarca “todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de :

fijar las condiciones de trabajo y empleo, o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.”(art. 2º Convenio 154 de la OIT).

Además, la negociación colectiva puede tener lugar “en el marco de mecanismos o de instituciones de conciliación o de arbitraje, o de ambos a la vez, en los que participen voluntariamente las partes en la negociación colectiva ” (art. 6º ibídem) (…) Se puede afirmar, entonces, que la negociación colectiva es el género y la convención colectiva y el pliego de peticiones son la especie, y como especie, pueden ser objeto de algunas restricciones tratándose de ciertos empleados públicos, que “están al servicio del Estado y de la comunidad” (art. 123 de la Carta) y tienen la enorme responsabilidad de hacer cumplir los fines esenciales del Estado, asuntos que están ligados directamente al interés general. Sin que tales limitaciones conduzcan al desconocimiento del derecho.” [31] (Se destaca).

En síntesis, el concepto de negociación colectiva consagrada en el Convenio 154 de la OIT - incorporado a la legislación colombiana por la Ley 524 de 1999- y en el artículo 55 de la Constitución, corresponde a un concepto más amplio que el de los pliegos de peticiones y convención colectiva, y la etapa de arreglo directo constituye la primera oportunidad que tienen tanto los trabajadores como los empleadores para llegar a un acuerdo a partir del pliego de peticiones formulado, antes de tomarse la decisión de declarar la huelga o de someter las diferencias a un tribunal de arbitramento, o de convocar un tribunal de arbitramento obligatorio en aquellos casos de servicios públicos esenciales.

Así, el ejercicio del derecho de huelga y la potestad de someter las diferencias a un tribunal de arbitramento, o de convocarlo en la modalidad de obligatorio, son mecanismos que concurren a integrar el concepto amplio de negociación colectiva , y por ende están amparados por las garantías que la Constitución y los convenios internacionales reconocen a este derecho.

A continuación se referirá la Sala a la naturaleza y alcance de estos mecanismos. 6. El estatus constitucional del derecho de huelga. El contenido y alcance de la restricción de orden constitucional [32] 6.1. El derecho de huelga está consagrado en el artículo 56 de la Constitución Nacional, el cual establece que “ (s)e garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

La ley reglamentará este derecho ”. El régimen laboral colombiano define la huelga en el artículo 429 del C.S.T. 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 [hoy empleadores] y previos los trámites establecidos ” en la ley. Así mismo el artículo 430 del CST reitera la prohibición constitucional de la huelga en los servicios públicos, que se entienden como esenciales de conformidad con el artículo 56 constitucional [33] .

De otra parte, el artículo 431 del CST dispone que no podrá efectuarse la suspensión colectiva de trabajo, cualquiera que sea su origen, sin que antes se hayan cumplido los procedimientos previstos durante la etapa de arreglo directo, y que concluida esta etapa sin que las partes hubieren logrado un acuerdo total sobre el diferendo laboral, los trabajadores podrán optar por declarar la huelga o por someter sus diferencias a la decisión de un tribunal de arbitramento -Art. 444 CST-.

6.2. De manera prolija la jurisprudencia de esta Corte se ha pronunciado sobre el contenido y alcance de este derecho, destacando la especial protección que le brinda el ordenamiento constitucional, incluyendo en dicho parámetro los instrumentos internacionales ratificados por Colombia [34] .

Ha subrayado su relevancia constitucional como mecanismo válido y legítimo para alcanzar un mayor equilibrio y justicia en las relaciones de trabajo, mediante la efectividad de los derechos de los trabajadores, afirmando:

“(L)a huelga constituye un instrumento de vital importancia en el marco de las relaciones laborales entre trabajadores y empleadores, toda vez que sirve de medio legítimo de presión para alcanzar mejores condiciones de trabajo y, de esa manera, un equilibrio y justicia sociales, así como el respeto de la dignidad humana y la materialización de los derechos del trabajador”.

[35] Ha sostenido también esta Corte que el derecho de huelga a pesar de no tener estatus de derecho fundamental y estar reglamentado mediante la ley, puede adquirir tal carácter cuando con su limitación se vulneran los derechos fundamentales al trabajo y a la libre asociación sindical, y que sólo puede excluirse en el caso de los servicios públicos de carácter esencial . En tal sentido señaló:

“(…) [E]l derecho de huelga está en conexión directa no sólo con claros derechos fundamentales –como el derecho de asociación y sindicalización de los trabajadores (CP arts. 38 y 39)- sino también con evidentes principios constitucionales como la solidaridad, la dignidad, la participación (CP art. 1) y la realización de un orden justo (CP art. 2)”.

[36] 6.3. En cuanto al núcleo esencial del derecho a la huelga ha establecido la jurisprudencia de esta Corte, que aquel se encuentra en la facultad que tienen los trabajadores de adoptar el mecanismo de la suspensión o cesación colectiva del trabajo como medio para presionar a los empleadores a fin de lograr que se resuelva el conflicto colectivo del trabajo de modo favorable a sus intereses como trabajadores asalariados:

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

"En la sentencia C-009 de 1994 se dijo que el derecho colectivo – del trabajo - dentro de la perspectiva constitucional comprende: la libertad de asociación sindical (art. 39 C.P.); la institución de la asociación profesional; el derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga. Con respecto a este último se expresó que 'constituye un medio para que los trabajadores y las asociaciones sindicales defiendan sus intereses económicos y sociales, en lo relativo a la obtención de mejoras en las condiciones de trabajo y reivindicaciones en el ámbito de la respectiva profesión u oficio, como también en la implementación de políticas gubernamentales en el campo social y económico".

[37] (Las negrillas son del original) 6.4. El derecho de huelga, es un mecanismo que hace parte del procedimiento de negociación colectiva reconocido constitucionalmente, y regulado por el legislador, mediante el cual se busca resolver un conflicto económico colectivo. Sobre este punto la Corte [38] ha precisado lo siguiente:

"El derecho de huelga que garantiza la Carta Política en su art. 56, está sometido a la reglamentación legal y, en el marco del ordenamiento colombiano, el ejercicio de la huelga sólo es legítimo como una etapa dentro del proceso de negociación y solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo; esa fase es, entonces, previsible para las partes que intervienen en dicha negociación".

[39] 6.5 De otra parte, en sentencia C-201 del 2002, se sintetizó el alcance del derecho a la huelga, en los siguientes términos: " (L)a huelga constituye un instrumento de vital importancia en el marco de las relaciones laborales entre trabajadores y empleadores, toda vez que sirve de medio legítimo de presión para alcanzar mejores condiciones de trabajo y, de esa manera, un equilibrio y justicia sociales, así como el respeto de la dignidad humana y la materialización de los derechos del trabajador.

Es abundante la jurisprudencia de esta Corporación en relación con el contenido y alcance del referido derecho, así como su especial protección dentro del ordenamiento constitucional, incluyendo los instrumentos internacionales ratificados por Colombia.

[40] Al respecto, resulta ilustrativa la sentencia C-432/96, [41] en la que la Corte sintetiz ó esquemáticamente los distintos criterios jurisprudenciales sobre este tema, así:

"- El derecho a la huelga no es un derecho fundamental, puesto que para su ejercicio requiere de reglamentación legal. "- Sólo puede ejercerse legítimamente el derecho a la huelga cuando se respetan los cauces señalados por el legislador.

"- El derecho a la huelga puede ser objeto de tutela cuando se encuentra en conexión íntima con los derechos al trabajo y a la libre asociación sindical, derechos que sí ostentan el carácter de fundamentales.

"- El derecho a la huelga solamente puede excluirse en el caso de los servicios públicos esenciales, cuya determinación corresponde de manera exclusiva al legislador, o los señalados como tales por el Constituyente, de acuerdo con la interpretación realizada acerca del contenido de las normas constitucionales vigentes.

"- El derecho a la huelga puede ser restringido por el legislador para proteger el interés general y los derechos de los demás. [42] "- El derecho a la huelga también puede ser restringido por el legislador cuando de su ejercicio se deriva la alteración del orden público.

"De acuerdo con estos parámetros, puede afirmarse que, según la Constitución, el derecho de huelga está restringido de dos formas: "a. Está prohibido su ejercicio en los servicios públicos esenciales que determine el legislador y, obviamente en los señalados como tales por el Constituyente, de acuerdo con la interpretación realizada acerca del contenido de las normas constitucionales vigentes.

"b. En los demás casos, su ejercicio debe ceñirse a la reglamentación que de él haga el legislador. En el mismo pronunciamiento, la Corte sostuvo que el núcleo esencial del derecho de huelga consiste en "la facultad que tienen los trabajadores de presionar a los empleadores mediante la suspensión colectiva del trabajo, para lograr que se resuelva de manera favorable a sus intereses el conflicto colectivo del trabajo. Esta facultad, claro está, no es absoluta. El punto es que la huelga constituye un mecanismo cuya garantía implica el equilibrar las cargas de trabajadores y empleadores en el marco del conflicto colectivo de trabajo. Las restricciones al derecho de huelga deberán tener en cuenta este propósito, de modo que si bien tal derecho puede ser limitado con el fin de proteger otros de mayor jerarquía (v.gr. los derechos fundamentales) o el interés general (bajo la forma del orden público, por ejemplo), el poder que la Constitución pretende reconocer a los trabajadores no puede quedar desfigurado.

” [43] 6.6. No obstante en reciente jurisprudencia la Corte ha precisado el contenido y alcance de la restricción constitucional al ejercicio del derecho de huelga señalando que el límite fundado en el interés general , debe ser reconducido a la prestación de los servicios públicos esenciales, que es el criterio expresamente establecido por la Constitución. Al respecto puntualizó:

“En relación con las restricciones de orden constitucional para el ejercicio legítimo del derecho de huelga, esta Corte ha señalado que en los conflictos colectivos de trabajo en los cuales se haga uso de la suspensión del trabajo mediante la huelga, a fin de lograr mejores condiciones laborales, a este mecanismo sólo se podrá oponer un límite fundado en el interés general que conlleva la prestación de los servicios públicos esenciales .

(Destacó la Sala). 6.7. A partir de esta precisión fijó los criterios conforme a los cuales se puede limitar legítimamente el derecho de huelga, al respecto señaló:

“(…) La Corte ha establecido que si bien el derecho a la huelga no es un derecho absoluto, su limitación sólo puede proceder de conformidad con el criterio expresamente establecido por la Constitución, esto es, que se trate de un servicio público de carácter esencial . (Destacó la Sala).

Por lo tanto, la Corte ha fijado dos condiciones, una material y otra formal, para que se pueda limitar legítimamente el derecho de huelga: (i) en primer lugar y desde un punto de vista material, que se desarrolle respecto de un servicio público que por su propia naturaleza pueda ser considerado como servicio público esencial;

(ii) en segundo lugar y desde un punto de vista formal, que adicionalmente el legislador haya expresamente regulado no sólo respecto de la definición de la actividad de que se trate como un servicio público esencial, sino que adicionalmente haya restringido de manera expresa el derecho de huelga respecto de dicha actividad, siguiendo para ello el criterio material de servicio público esencial en cuanto que afecte el núcleo esencial de derechos fundamentales” [44] .

6.8. En cuanto a los parámetros para determinar el aspecto material a tener en cuenta para la definición de los servicios públicos esenciales, la Corte ha desarrollado unos criterios enunciativos así:

"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.

(Subrayas fuera del original) "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.

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

[45] 6.9. En relación con el aspecto formal ha destacado la estricta reserva legal que establece la Constitución en materia de restricción al derecho de huelga, al respecto señaló:

“La lectura del artículo 56 superior muestra también que la Constitución ha establecido una reserva legal estricta en materia de huelga. En efecto, la norma no sólo precisa que la ley reglamentará este derecho sino que además señala que es únicamente el Legislador, es decir el Congreso, quien define cuáles son los servicios públicos esenciales en donde la huelga no está garantizada. Esto significa que corresponde al Congreso establecer el marco regulatorio específico de la huelga en los servicios públicos esenciales, sin que el Legislador pueda, en esta materia, efectuar remisiones o delegaciones de esta facultad a otras autoridades ” [46] .

(Se destaca). En estos términos, para que pueda proceder válidamente la restricción del derecho de huelga, es necesario valorar no solo que la actividad laboral de que se trate corresponda, a partir de un criterio material, al concepto de servicio público esencial, esto es, que la propia naturaleza de dicha actividad constituye un servicio público esencial, sino también que desde un punto de formal, la ley expresamente lo defina como servicio público esencial, y además prevea la restricción de la huelga frente a éste.

6.10. En otra ocasión, esta Corporación expresó que si bien el derecho a la huelga no es absoluto, su restricción sólo procede cuando ésta sea necesaria, indispensable, razonable y proporcionada , porque de lo contrario se haría nugatorio dicho derecho afectando con ello de manera directa la libertad sindical. La Corte dijo en aquella oportunidad:

“ 2.2. Como se infiere de la jurisprudencia de la Corte el derecho de huelga no es absoluto, y se encuentra condicionado a la reglamentación que establezca el legislador, quien puede imponer restricciones o limitaciones por razones de orden público, para proteger los derechos ajenos y de la colectividad y asegurar la prestación de los servicios públicos (esenciales) y, en general, con el fin de alcanzar una finalidad constitucional que se estime esencial o constitucionalmente valiosa.

No obstante, como tantas veces lo ha señalado la Corte al referirse a las limitaciones de los derechos que son admisibles constitucionalmente, las restricciones que se impongan al ejercicio del derecho de huelga deben ser necesarias, indispensables, razonables y proporcionadas a la finalidad que se pretende alcanzar, con el fin de no hacerlo nugatorio o impracticable, pues si ello no es así, se atentaría contra la libertad sindical.” [47] 6.11. La referencia al interés general, la utilidad pública o la importancia económica, como criterios para restringir el ejercicio del derecho de huelga, ha sido objeto de la siguiente precisión por parte de la Corte:

“(…) Es importante para la Sala, reiterar que sólo procede legítimamente la restricción del derecho a la huelga, cuando se trata de actividades definidas a partir de criterios estrictos, objetivos y razonables, como servicios públicos esenciales, esto es como servicios cuya suspensión pueden llegar a afectar los derechos fundamentales como la vida o la integridad física de las personas, y no respecto de criterios laxos que invocando la utilidad pública, el interés general o la importancia económica, pueden llegar a catalogar como servicios públicos esenciales a la gran mayoría de los servicios públicos, lo cual hace en criterio de esta Sala nugatorio el derecho de huelga de los trabajadores” [48] .

6.12. De las anteriores referencias jurisprudenciales, la Sala extrae las siguientes conclusiones: (i) El derecho de huelga goza de especial protección en el ordenamiento constitucional, su relevancia constitucional deviene de su condición de mecanismo válido y legítimo para alcanzar un mayor equilibrio y justicia en las relaciones de trabajo, mediante la efectividad de los derechos de los trabajadores; (ii) el derecho de huelga, es un mecanismo que hace parte del procedimiento de negociación colectiva reconocido constitucionalmente, y regulado por el legislador, mediante el cual se busca resolver un conflicto económico colectivo; (iii) sin embargo, no es un derecho absoluto; sobre el contenido y alcance de la restricción constitucional a su ejercicio, ha precisado la jurisprudencia que el límite fundado en el interés general , debe ser reconducido a la prestación de los servicios públicos esenciales , que es el criterio expresamente establecido por la Constitución; (iv) la Corte ha fijado dos condiciones, una material y otra formal, para que se pueda limitar legítimamente el derecho de huelga: desde un punto de vista material, que se desarrolle respecto de un servicio

público que por su propia naturaleza pueda ser considerado como servicio público esencial y desde un punto de vista formal, que el legislador haya expresamente regulado no solo la definición de la actividad de que se trate como un servicio público esencial, sino que adicionalmente haya restringido de manera expresa el derecho de huelga respecto de dicha actividad; (v) solo procede legítimamente la restricción del derecho a la huelga, cuando se trata de actividades definidas a partir de criterios estrictos, objetivos y razonables , como servicios públicos esenciales, esto es como servicios cuya suspensión pueden llegar a afectar los derechos fundamentales como la vida o la integridad física de las personas, y no respecto de criterios laxos que invocando la utilidad pública, el interés general o la importancia económica, pueden llegar a catalogar como servicios públicos esenciales a la gran mayoría de los servicios públicos, lo cual hace nugatorio el derecho de huelga de los trabajadores.

7. El arbitramento en materia laboral 7.1 Los artículos 228 y 229 de la Constitución Nacional definen la administración de justicia como una función pública, y garantizan el derecho de toda persona para acceder a ella. De esta manera la regla general que rige en la Constitución es la administración de justicia pública y estatal a cargo de los jueces de la República.

No obstante, de manera excepcional, el artículo 116 de la Constitución Nacional consagra que los ciudadanos pueden ser investidos de la función de impartir justicia de manera ocasional en calidad de conciliadores o árbitros , disposición sobre la cual, la Corte Constitucional, ha desarrollado una consistente jurisprudencia relativa a la participación de los particulares en la administración de justicia.

[49] En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha definido el arbitramento como “un mecanismo jurídico en virtud del cual las partes en conflicto deciden someter sus diferencias a la decisión de un tercero, aceptando anticipadamente sujetarse a lo que allí se adopte” [50] .

Ha precisado esta Corporación que la institución arbitral tiene claro fundamento constitucional –art. 116 CN- sin que pueda concebirse como una forma de limitar el derecho fundamental de acceso a la justicia -Artículo 229 C.P.-; esta figura de orden constitucional constituye una excepción a la regla general que consagra la administración de justicia por parte de los jueces de la República, y tiene también claros límites materiales y formales tanto en mandatos constitucionales como legales.

7.2. En cuanto a los límites materiales, estos hacen referencia, por un lado a los principios, derechos y valores de orden constitucional, y de otro, a las materias específicas que pueden ser objeto de conocimiento, ya que no puede tratarse de asuntos intransigibles. Así lo establece el artículo 11 de la Ley 446 de 1998, declarado exequible por esta Corte mediante sentencia C-098 del 2001, y compilado por el artículo 115 del Decreto 1818 de 1998 que dispone:

“El arbitraje es un mecanismo por medio del cual las partes involucradas en un conflicto de carácter transigible, difieren su solución a un tribunal arbitral, el cual queda transitoriamente investido de la facultad de administrar justicia, profiriendo una decisión llamada laudo arbitral” En cuanto a los límites formales estos hacen referencia a la libertad de configuración del legislador en esta materia, libertad que tampoco es ilimitada sino que está sujeta a los principios, valores y derechos de orden superior.

Ha expresado así mismo la Corte que el arbitramento debe respetar tres (3) elementos: “(i) [E]n primer lugar hay que recordar que cualquier regulación en materia de arbitraje debe fundarse en el respeto estricto de derechos fundamentales como el debido proceso y la igualdad entre todas las personas; por otro lado, en razón de que los árbitros -como los jueces ordinarios- deben (i) cumplir con términos perentorios y (ii) que sus pronunciamientos están sometidos a la revisión eventual por parte de otras autoridades además de contar con el poder vinculante de cualquier sentencia, y, por tanto, no puede decirse que la utilización del arbitramento constituye un atentado al principio que asegura pronta y cumplida justicia para todos los ciudadanos.

A esto debe sumarse el hecho, anteriormente anotado, en virtud del cual, el acuerdo de voluntades del que surge la jurisdicción arbitral, tiene límites bien definidos, puesto que tras la apariencia de un consenso libremente adoptado, no puede entorpecer el acceso a la justicia, el desconocimiento de derechos irrenunciables de alguna de las partes, o la violación de principios esenciales del orden social como la seguridad jurídica o la igualdad de oportunidades." [51] En estos términos la Corte ha avalado, la existencia de la justicia arbitral como mecanismo alternativo y excepcional para la solución de conflictos. Sin embargo, ha puntualizado que su aplicación no puede hacerse al precio de desconocer los derechos fundamentales de las partes que se enfrentan en un litigio – v.g.

el acceso a la justicia- [52] . 7.3. De conformidad con lo anterior, las características esenciales del arbitramento, en general, han sido definidas por esta Corporación a partir de los elementos de voluntariedad, temporalidad, excepcionalidad , y como un mecanismo procesal .

[53] Y ha puntualizado, que tal caracterización es plenamente predicable cuando el estudio se restringe concretamente al ámbito del derecho laboral. Así, las controversias de carácter individual o colectivo que surgen como resultado de la existencia de una relación de trabajo, bien pueden ser ventiladas y resueltas por tribunales de arbitramento regidos por la ley.

[54] El régimen legal procesal del arbitramento en materia laboral, está contenido en el Capítulo XVII del Código de Procedimiento Laboral que consagra en el artículo 130 el Arbitramento Voluntario [55] como una posibilidad legítima, supeditada al cumplimiento de un proceso, en virtud de la cual, las partes en una relación laboral buscan resolver los conflictos surgidos por razón de su vínculo laboral.

Las demás disposiciones de este capítulo desarrollan la cláusula compromisoria como la figura técnico-jurídica que contiene el acuerdo de las partes de acudir a la justicia arbitral (artículo 131), la designación y reemplazo de los árbitros (artículos 132 y 133), el modo de realizar la audiencia y el trámite dentro del proceso (artículos 134 y 142), la forma del fallo y el término para fallar (artículos 135 y 136), la cancelación de los gastos y honorarios del tribunal (artículo 138), el procedimiento de los arbitramentos establecidos en convenciones colectivas (artículo 139), los efectos del laudo (artículo 140), y el mecanismo de homologación que se puede presentar en contra del mismo (artículo 141).

7.4. De otra parte, el régimen legal del tribunal de arbitramento en materia de conflictos colectivos de trabajo está regulado en el Capítulo VI del Código Sustantivo del Trabajo. Así, por expresa disposición del legislador en esta materia, existen algunos eventos en los cuales procede de manera obligatoria el arbitramento. En este sentido, el artículo 452 del CST dispone que serán sometidos a arbitramento obligatorio (i) los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo; (ii) los conflictos colectivos de trabajo en que los trabajadores optaren por el arbitramento, conforme a lo establecido en el artículo 444 de este código; y (iii) los conflictos colectivos de trabajo de sindicatos minoritarios, siempre y cuando la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa no hayan optado por la huelga cuando esta sea procedente.

En este sentido, la Corte ha destacado que el propio legislador establece los casos en los cuales procede el arbitramento de manera obligatoria, como excepción a la regla general de la voluntariedad del tribunal de arbitramento, esto es, en aquellos casos en que se trate de actividades que constituyen servicios públicos esenciales, y en caso de que no se hubiere podido llegar a ningún acuerdo en la etapa de arreglo directo [56] .

Igualmente, procede el arbitramento obligatorio, en aquellos casos en los cuales los mismos trabajadores, una vez concluida la etapa de arreglo directo sin que las partes hubieren logrado un acuerdo total sobre el diferendo laboral, opten por el arbitramento en lugar de la huelga –art. 444 CST-. En este caso específico, observa la Corte, que la obligatoriedad del arbitramento, es el producto de ejercicio del principio de voluntariedad por parte de los mismos trabajadores.

Finalmente, procede el arbitramento obligatorio en los conflictos colectivos de trabajo de sindicatos minoritarios, siempre y cuando la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa no hayan optado por la huelga cuando esta sea procedente. A este respecto, la Corte ha observado que la declaratoria de huelga por parte de la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa invalida la obligatoriedad del arbitramento respecto de los conflictos colectivos de trabajo de los sindicatos minoritarios.

Por su parte, los artículos 453, 454 y 455 del CST regulan la composición de los tribunales de arbitramento obligatorio, y las personas que pueden ser árbitros, mientras que el Capítulo VII del CST se encarga del tema del procedimiento arbitral –arts. 456 a 461 CST-.

7.5. Cabe recordar que mediante la sentencia C-450 de 1995 la Corte declaró la exequibilidad condicionada del literal a) del artículo 452 del CST, que hacía obligatorio el arbitramento de manera general en los servicios públicos, regulación que comprendía tanto a los que no son esenciales, en los cuales está permitida la huelga, como a los que son esenciales en los cuales no está garantizada.

Esta previsión general del arbitramento obligatorio para todos los servicios públicos, resultaba así contraria al artículo 56 de la Constitución.

7.6. De las anteriores referencias jurisprudenciales y legales, la Sala concluye que: (i) la regla general es la administración de justicia pública y estatal por parte de los jueces de la República; (ii) no obstante, la Constitución consagra el arbitramento como un mecanismo de administración de justicia por parte de los particulares, pero con un carácter estrictamente excepcional, voluntario, transitorio o temporal, y procesal ; (iii) en materia laboral, tiene plena aplicación el mecanismo de arbitramento, con todas sus características y elementos propios de su naturaleza, como mecanismo procesal para que las partes en la relación laboral diriman un conflicto colectivo, después de agotadas las etapas de arreglo directo y huelga; (iv) a pesar de que la regla general es el carácter voluntario del arbitramento, en materia laboral, el legislador ha consagrado algunos eventos en los cuales procede de manera obligatoria el arbitramento; (v) el arbitramento está limitado tanto material como formalmente. En el orden material, por aquellas materias que pueden ser objeto de su conocimiento, que deben ser asuntos transigibles, así como por los principios, derechos y valores de orden constitucional en materia laboral. En el orden formal, por las regulaciones del legislador en esta materia, claro está que también limitadas por el orden constitucional, dado que el poder de configuración que se reconoce al legislador no es ilimitado, pues debe concordar con los principios y derechos consagrados en la Constitución en materia laboral.

Con fundamento en las anteriores premisas, procede la Corte, a realizar el análisis de constitucionalidad de la disposición demandada. 8. Análisis constitucional del contenido normativo acusado.

8.1. El contexto normativo en que se inserta: La disposición demandada forma parte de una iniciativa legislativa que se autodefine como explícitamente orientada a ajustar la legislación laboral interna a los principios del Comité de Libertad Sindical y a las recomendaciones de la Comisión de Expertos en aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT, en dos aspectos fundamentales: (i) la ampliación de los mecanismos de composición, conciliación o arbitraje para poner término a los diferendos laborales (Art. 1°), y (ii) la asignación de la competencia para la calificación de la huelga a las autoridades judiciales (Art. 2°).

Así se deriva de la exposición de motivos del proyecto de origen gubernamental: “Con estas previsiones el legislador habrá satisfecho no sólo el cumplimiento de un conjunto de obligaciones contraídas con la ratificación de los Convenios con la Organización Internacional del Trabajo sino la garantía misma del derecho de huelga y la búsqueda de las soluciones que minimicen los riegos económicos, jurídicos, políticos y sociales” .

Y agrega: “(…) El Gobierno Nacional propone la presente iniciativa de reforma al ordenamiento legal para que sea la jurisdicción laboral la encargada de resolver sobre la suspensión colectiva del trabajo, y a través de un proceso especial

cuya celeridad es necesaria dadas las características del riesgo económico y social que implica un conflicto colectivo del trabajo con suspensión de actividades laborales".

Destaca la exposición de motivos que "El Comité (de libertad Sindical) se opone a que la legislación imponga un arbitraje con efectos vinculantes por iniciativa de las autoridades o de una sola de las partes en sustitución de la huelga como medio de solución de los conflictos de trabajo. Fuera de los casos en que el arbitraje obligatorio es aceptable, se trataría de una medida contraria al derecho de las organizaciones de trabajadores de organizar sus actividades y formular su programa de acción previsto en el artículo 3° del Convenio 87 (…)" [57] .

La demanda se dirige contra el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008 que modificó el numeral 4° del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, norma orientada a regular las funciones que cumplen las autoridades durante el desarrollo de una huelga.

En cumplimiento de este cometido, el parágrafo acusado asigna al Presidente de la República la función de ordenar, en cualquier momento, la cesación de la huelga y el sometimiento de los diferendos que la provocaron, a fallo arbitral.

Tal potestad se circunscribe a aquellos eventos en que la huelga, en razón de su naturaleza o magnitud, afecta de manera grave la salud, la seguridad, el orden público, o la economía, en todo o en parte de la población. Para el efecto, el Presidente debe obtener el concepto previo y favorable de la Corte Suprema de Justicia, el cual deberá ser emitido dentro de los tres (3) días siguientes a la solicitud. En caso de vacancia judicial, el concepto previo será emitido por Procurador General de la Nación, dentro del mismo término.

8.2. Análisis de los cargos de inconstitucionalidad Para los demandantes la potestad que el precepto otorga al Presidente de la República, vulnera el derecho a la negociación colectiva consagrado en el artículo 55 de la Carta, porque impide a los trabajadores acudir al principal mecanismo de presión con que cuentan en la negociación colectiva, y el derecho mismo a la huelga establecido en el artículo 56 ib . de manera plena para todos los trabajadores, con la única excepción de aquellos que prestan servicios públicos esenciales.

Se vulnerarían así mismo las reglas de competencia establecidas en los artículos 188, 189, 234 y 235 de la Carta, respecto del Presidente de la República y la Corte Suprema de Justicia.

8.2.1. Observa la Corte que la norma acusada introduce una limitación al derecho a la negociación colectiva y a la huelga en aquellos eventos en que el cese colectivo de labores afecte de manera grave la salud, la seguridad, el orden público o la economía en todo o en parte de la población. Corresponde determinar si esa limitación, resulta razonable y acorde con la regulación constitucional del derecho a la huelga y a la negociación colectiva.

En cuanto al derecho de huelga, recuerda la Corte que su limitación solo procede, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones materiales y formales expresamente establecidas en la Constitución (Art. 56) , esto es que (i) materialmente responda a la naturaleza de servicio público esencial, y (ii) que el legislador haya regulado expresamente la actividad catalogándola como servicio público esencial, y restringido el derecho de huelga en ella (Fundamentos jurídicos 6.7, 6,8. y 6.9).

La facultad que la norma acusada otorga al Presidente de la República para limitar el derecho a la huelga cuando estime que su naturaleza o magnitud afecte de manera grave la salud, la seguridad, el orden público o la economía, no respeta la condición material establecida en la Constitución, esto es que se trate de un servicio público esencial , puesto que el contenido normativo acusado no hace referencia de modo directo y concreto a actividades o prestaciones que puedan ser catalogadas como tales, sino a ciertas situaciones de contexto que a juicio del Presidente ameritan su intervención.

8.2.2 Las expresiones usadas por el legislador para definir los eventos en que autoriza la restricción al derecho de huelga – su cesación - no incorporan "criterios estrictos, objetivos y razonables" que permitan reconocer una proporcionalidad

entre el respeto de los derechos fundamentales de los usuarios de servicios públicos esenciales y el derecho de los trabajadores a la huelga, tensión que a juicio de la Corte ha justificado la limitación del artículo 56 de la Carta. Por el contrario, se acude a criterios laxos relacionados con el interés general, la utilidad pública o la importancia económica de la actividad suspendida, que pueden ser predicables de muchas actividades, incluso de aquellas que involucran la prestación de un servicio público, pero que no revisten la característica de esencial.

8.2.3 La facultad que se otorga al Gobierno, de determinar, en concreto, ámbitos en los cuales la huelga excepcionalmente deja de estar garantizada, contraviene el artículo 56 de la Constitución, puesto que se confiere una facultad abierta , consistente en determinar si una huelga está afectando de manera grave la salud, la seguridad, el orden público, o lo intereses de la economía. La imprecisión de esos conceptos permite restringir los derechos de los trabajadores en muy diversos campos. Por tratarse de una excepción a la garantía constitucional de un derecho, ésta - ha dicho la Corte - debe ser interpretada siempre de manera restrictiva, a fin de que sea lo menos gravosa posible, y evitar el riesgo no solo de convertir la excepción en regla, sino de eliminar toda eficacia normativa a la consagración constitucional del derecho.

[58] 8.2.4 La regulación impugnada, se produce al margen de la finalidad que inspira la excepción al derecho a la huelga contemplada en el artículo 56 de la Carta. En efecto, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia [59] en materia de servicios públicos esenciales se presenta un conflicto entre derechos constitucionales, de un lado, de los usuarios de los servicios públicos esenciales, y de otro, de los trabajadores. Tal conflicto es resuelto por la Constitución (Art. 56) no garantizando la huelga de los servicios públicos esenciales, considerados así como una limitación constitucional al derecho a la huelga. En la norma impugnada en cambio, la abrupta suspensión del derecho constitucional de huelga se hace, no en función de otros derechos constitucionales de igual jerarquía, sino con fundamento en conceptos vagos, amplios, equívocos, como la afectación “grave” de la salud, la seguridad, el orden público, o la economía, que desbordan él ámbito material en el cual, conforme a la Constitución, el derecho de huelga no está garantizado.

La preservación del orden público, del orden económico y social y de la salubridad pública, son sin duda cometidos que conciernen al Gobierno nacional. Sin embargo, no es admisible que para conjurar situaciones que los perturben de manera grave se acuda a la suspensión permanente del derecho de huelga, en eventos no previstos en la Constitución, cuando el orden jurídico contempla herramientas para que el ejecutivo enfrente con mayor eficacia situaciones de tal envergadura (Art. 215 C.P.).

8.2.5 Mediante la atribución que la norma otorga al Presidente de la República, el legislativo se está despojando de una competencia que la Constitución le asigna de manera privativa, consistente en determinar con criterios estrictos, objetivos y razonables, el ámbito material sobre el cual es posible la restricción legítima al derecho de huelga. El amplio ámbito de aplicación que la norma contempla para el ejercicio de la facultad que otorga al Presidente de la República, contrae el riesgo de dar poderes ilimitados al Ejecutivo. La norma acusada permite el uso de esa facultad en cualquier tiempo y con un amplio margen de discrecionalidad.

Se trata de una facultad que contraviene el artículo 3° del Convenio 87 de la OIT, conforme al cual “Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho (libertad de asociación) o a entorpecer su ejercicio legal”.

La orden de cesación de la huelga, por vía administrativa se produciría respecto de una huelga que no ha recibido calificación de ilegalidad por los mecanismos establecidos para el efecto.

8.2.6 La introducción de una restricción al derecho de huelga, no amparada por la Constitución, se proyecta a su vez en una vulneración a la garantía de la negociación colectiva concebida en la Constitución y en los Convenios de la OIT como instrumento libre y voluntario de concertación, no solamente en razón al papel relevante de la huelga, como

mecanismo eficaz de presión dentro del proceso de negociación, sino porque la disposición acusada extiende la orden presidencial a que el diferendo se someta a arbitramento, sin contar para ello con el elemento de la voluntariedad, el cual forma parte esencial del derecho a la negociación colectiva.

De acuerdo con el artículo 6° del convenio 154 de la O.I.T., la negociación colectiva protegida es aquella que tiene lugar en el marco de mecanismos o de instituciones de conciliación o de arbitraje "en los que participen voluntariamente la partes en la negociación colectiva".

En este sentido, el contenido normativo impugnado no solamente se separa del mandato previsto en el artículo 5.1 e) del convenio 154 de la OIT, según el cual los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales deben estar concebidos de tal manera que "contribuyan a fomentar la negociación colectiva", sino que entraña un obstáculo a la libertad de negociación colectiva, conducta proscrita por el artículo 8° del mismo convenio que establece que:

"Las medidas previstas con el objeto de fomentar la negociación colectiva no deberán ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva".

8.2.7 De otra parte, la configuración normativa impugnada tampoco respeta el criterio formal, es decir, la competencia del legislador para calificar las actividades en las que es posible restringir el derecho de huelga, conforme al parámetro constitucional (Art. 56), puesto que, dado el amplio margen de maniobra que la norma establece, sería el Presidente de la República, previo concepto de la Corte Suprema de Justicia, o, en su defecto, por el Jefe del Misterio Público, quien definiría la actividad en la cual se entraría a limitar el derecho de huelga.

Tal circunstancia entraña desconocimiento de la estricta reserva de ley que la Constitución estableció en materia de huelga. En efecto, se reitera, la Constitución establece que la huelga no está garantizada "en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador" (Art. 56), de donde se deriva que únicamente el legislador puede definir los ámbitos materiales en los cuales no está garantizada la huelga, sin que pueda delegar en otras autoridades tal competencia.

El otorgamiento al ejecutivo de facultades que comportan la definición de los ámbitos materiales en los que la huelga no está garantizada, entraña una violación de la reserva legal prevista en el artículo 56 de la Carta, puesto que estas competencias privativas que la Carta adscribe al legislador están establecidas como auténticas garantías constitucionales para los derechos y no como meras formalidades.

En síntesis, la norma acusada desconoce la reserva legal en materia de huelga, en tanto confiere al Ejecutivo una facultad abierta para definir campos en los cuales este derecho constitucional de los trabajadores deja de estar garantizado, pese a que, conforme a la Constitución y a la jurisprudencia de esta Corporación, se trata de una competencia exclusiva del Congreso. De esta manera, la atribución al Gobierno de una competencia propia del Congreso, vulnera además, el principio de separación de poderes previsto en el artículo 113 de la Carta Fundamental.

8.2.8 El segundo problema planteado, fue el de establecer si la función consultiva que el parágrafo acusado asigna a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y en su defecto, al Procurador General de la Nación, desborda las competencias que los artículos 234 y 278 de la Constitución, respectivamente, asignan a esos órganos.

Al respecto advierte la Corte que el hecho de que la norma acusada contemple un control previo asignado a esas instancias, no subsana el desconocimiento de la reserva legal establecida en la Carta (art. 56) para la limitación del derecho de huelga.

La norma asigna a esos organismos una función que, en lo que atañe a la Corte Suprema, riñe con el cometido fundamental asignado a la función judicial, consistente en "[H]acer efectivos los derechos, las obligaciones, garantías y

libertades consagradas” en la Constitución y la Ley, “con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional” [60] .

Efectivamente no hace parte de esa altísima misión, emitir un concepto, sin sujeción a procedimiento alguno, acerca de la orden presidencial de suspender el ejercicio de un derecho. La cláusula del numeral 7° del artículo 235 C.P., que asigna a la Corte “Las demás atribuciones que señale la Ley” no podría amparar la facultad en cuestión, puesto el contenido de esa cláusula debe estar acorde con la misión central antes reseñada.

No puede perderse de vista que es la propia ley en la que se inserta el contenido normativo acusado (Art. 2°), la que asigna a las autoridades judiciales (Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito y de la Corte Suprema de Justicia) la declaratoria de la legalidad o ilegalidad de una suspensión o paro colectivo del trabajo, la cual está precedida, como corresponde a la afectación de un derecho constitucional en el marco de un estado de derecho, de un procedimiento que parte de una demanda en la que se invoca la causal y la justificación de la misma; contempla el traslado y la citación y audiencia de las partes, el pronunciamiento del fallo y la posibilidad de impugnación ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

En lo que concierne a la Procuraduría General de la Nación, el concepto previo que la norma prevé, tampoco se inscribe en ninguna de las competencias que los artículos 277 y 278 de la Carta adscriben al órgano de control y a su director. La cláusula residual prevista en el numeral 10 del artículo 277 C.P., -“ La demás [funciones] que determine la Ley” , tampoco podría amparar la función consultiva analizada puesto que cualquier competencia adscrita debe estar acorde con alguna de las funciones constitucionales que se otorgan al Ministerio Público como son “la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas” (Art. 118 C.P.).

De otra parte, la asignación a la Corte Suprema de Justicia y a la Procuraduría General de la Nación de una competencia consultiva en una materia que la Constitución asigna de manera exclusiva y excluyente al legislador, está afectada de las mismas razones de inconstitucionalidad derivadas de la estricta reserva legal que la Constitución prevé para la determinación del ámbito material – actividades que constituyan servicios públicos esenciales - en que la restricción al derecho de huelga resulta legítima.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte declarará la inexequibilidad d el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008, que modificó el numeral 4° del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

PRIMERO: Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008, que modificó el numeral 4° del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. NILSON PINILLA PINILLA Presidente MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado Con salvamento de voto JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado Con salvamento de voto JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado Con Salvamento de Voto LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C- 349 DE 2009 CORTE CONSTITUCIONAL- Desconocimiento de precedente jurisprudencial (Salvamento de voto) PRESIDENTE DE LA REPUBLICA- Facultad para ordenar cesación de huelga no

es arbitraria/ PRESIDENTE DE LA REPUBLICA- Facultad para ordenar cesación de huelga constituye una facultad discrecional y controlada (Salvamento de voto) Referencia:

expediente D- 7474 Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008 “Por la cual se modifican parcialmente los artículos 448 numeral 4° y 451 del Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social y se crea el artículo 129A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones.” Actores:

Jennifer Vivian Alfonso Rubiano y otros. Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Con el acostumbrado respeto, paso a exponer las razones por las cuales no compartí la decisión adoptada por la Sala Plena en sentencia C- 349 de 2009, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008, que modificó el numeral 4° del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo”.

Lo anterior, por las siguientes razones que pasan a explicarse. 1. El precedente sentado en la sentencia C- 548 de 1994. Una norma legal de redacción muy similar a la acusada, ya había sido declarada exequible por la Corte en sentencia C-548 de 1994. Veamos.

“LEY 48 DE 1968 (diciembre 16) por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA ("...) ARTICULO 3o.- Los Decretos legislativos números 2351 de 1965 y 939 de 1966, seguirán rigiendo como leyes después de levantado el estado de sitio, con las modificaciones y adiciones siguientes:

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

En dicha ocasión, a juicio del actor, las normas acusadas vulneraban la Constitución Política en sus artículos 56, 113, 122 y 235 numeral 7o. Lo anterior por cuanto, a su juicio, las disposiciones demandadas establecían en cabeza del poder ejecutivo una doble facultad al consagrar la intervención del Presidente de la República y del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, así como un control previo por parte de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el conflicto colectivo de trabajo.

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

Los anteriores cargos de inconstitucionalidad no fueron acogidos por la Corte, con base en las siguientes consideraciones: “El precepto demandado faculta al Presidente de la República para ordenar en cualquier momento la cesación de la huelga y disponer que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral cuando "por razón de su naturaleza o magnitud afecta de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto".

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

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

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

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

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

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

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

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

"Gran número de los documentos demuestran en concreto, que muchísimas obras públicas de obvio interés nacional y de significativa importancia para el desarrollo y progreso del país, han tenido que ser paralizadas y otras se encuentran a punto de ser suspendidas en su ejecución, por causa de la escasez de cemento, motivada por las huelgas que afectan a más de la mitad de las empresas productoras. Muchas de esas obras, además, se enderezan hacia una mejor prestación de

servicios públicos esenciales y de innegable influencia en la buena marcha de la economía nacional, como son las de acueducto, energía eléctrica e interconexiones, centrales hidroeléctricas, puentes, carreteras y obras de conservación.

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

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

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

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

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

Como se puede observar, el contenido de la norma acusada, al igual que los cargos de inconstitucionalidad planteados contra la misma, eran muy semejantes a los examinados por la Corte en sentencia C- 349 de 2009.

2. Las facultades otorgadas en la norma acusada no resultaban ser arbitrarias. Las facultades que la norma le otorgaba al Presidente de la República, no eran arbitrarias sino discrecionales y controladas. En efecto, la disposición demandada preveía que s i una huelga, en razón de su naturaleza o magnitud, afectaba de manera grave la salud, la seguridad, el orden público o la economía en todo o en parte de la población (supuesto fáctico); el Presidente de la República (autoridad competente), previo concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia (control judicial anterior), podía (discrecionalidad), ordenar en cualquier momento la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron fueran sometidos a fallo arbitral (efecto determinado del ejercicio de la facultad). Es más, disponía que, en caso de vacancia judicial, el concepto previo correspondería rendirlo al Procurador General de la Nación (control eventual), y que, en ambas circunstancias, el concepto debía ser expedido dentro de los tres (3) días siguientes a la solicitud (límites temporales).

Como puede apreciarse, un examen de la estructura de la norma acusada evidencia, no sólo que se trataba de una facultad administrativa reglada, sino que además su ejercicio se encontraba controlado judicialmente; es más, de manera previa. De hecho, desde una perspectiva sustancial, se aprecia con facilidad que la disposición demandada lograba alcanzar un difícil equilibrio entre los intereses y los derechos fundamentales involucrados, es decir, entre, de una parte, el interés general de la población, evidenciado en la prestación continua de servicios públicos esenciales y, por la otra, los derechos fundamentales de los trabajadores, en especial, aquellos de negociación colectiva y huelga.

Fecha ut supra, HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO A LA SENTENCIA C-349/09 Referencia:

expediente D-7474. Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2 o del artículo I o de la Ley 1210 de 2008 "Por la cual se modifican parcialmente los artículos 448 numeral 4 o y 451 del Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social y se crea el artículo 129A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones. "

Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Con el respeto acostumbrado por las decisiones que adopta esta Corporación, me permito hacer explícitas las consideraciones que me llevaron a discrepar de la decisión de mayoría, que optó por declarar inexequible el parágrafo 2 o del artículo 1 o de la Ley 1210 de 2008, que modificó el numeral 4 o del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, con fundamento en los siguiente argumentos:

1. Según la Sala, la norma introduce una limitación al ejercicio del derecho a la negociación colectiva y a la huelga, en aquellos eventos en que el cese colectivo de labores afecte de manera grave la salud, la seguridad, el orden público o la economía, en todo o en parte de la población que a juicio del Presidente de la República ameriten su intervención, por lo que consideraron, que la disposición no respeta la condición material establecida en la Constitución, esto es, que se trate de un servicio público esencial.

2. Califica las expresiones empleadas por el Legislador como laxas y que pueden ser predicables de muchas actividades, inclusive las que no revistan la característica de ser un servicio público esencial y, por ello, le dieron una interpretación restrictiva, para evitar un supuesto riesgo de convertir la excepción en regla, y que fuera eliminada la eficacia del derecho.

3. Señala como suficientes, las herramientas que existen en el ordenamiento jurídico para que el Ejecutivo enfrente con eficacia, situaciones como las descritas en la norma (art. 215 C. Pol.).

4. Supone que la norma conlleva el riesgo de dar poderes ilimitados al Ejecutivo y que el Legislativo estaría despojándose de su competencia constitucional de determinar el ámbito material sobre el cual es posible la restricción legítima al derecho a la huelga.

5. Presume que la cesación se produciría respecto de una huelga que no ha sido calificada como ilegal, y que ello contrariaría el artículo 3 o del convenio 87 y el 157 de la OIT.

6. Finalmente, concluyen que la función consultiva asignada, a la Sala Laboral, de la Corte Suprema de Justicia y, a la Procuraduría General de la Nación, no subsana el desconocimiento a la reserva legal y no está acorde con la misión de estas entidades.

Sea lo primero señalar que, la norma demandada no constituye una novedad legislativa en Colombia, por cuanto, su contenido ya había sido previsto desde el año 1968 con la Ley 48 de esa anualidad, la cual, en su artículo 3 o , numeral 4 o estableció:

"ARTICULO 3o.- Los Decretos legislativos números 2351 de 1965y 939 de 1966, seguirán rigiendo como leyes después de levantado el estado de sitio, con las modificaciones y adiciones siguientes: (...) 4. Si una huelga, por razón de su

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

Inclusive, sobre este texto ya la Corte Constitucional, se había pronunciado, declarándola exequible, mediante la sentencia C-548 de 1994, expediente D -622. Con una argumentación sólida y coherente la Sala Plena de esta Corporación, esgrimió en dicha providencia un análisis constitucional adecuado, estableciendo unos parámetros interpretativos, que arrojaron como resultado la exequibilidad del precepto, del cual, por ser pertinente, hacemos una breve síntesis:

Se trata de una medida excepcional que tiene por objeto evitar que se presenten situaciones que de forma grave perturben y afecten los intereses de la economía nacional en desarrollo de los principios y fines del Estado, como son:

> Prevalencia del interés general. > Servir a la comunidad. > Promover la prosperidad general. > Fortalecer la unidad de la Nación. > Garantizar el trabajo dentro de un orden económico y social justo.

No existen derechos absolutos, por lo tanto ante la afectación grave de la economía nacional, considerada en su conjunto, es pertinente que pueda el Presidente de la República, ordenar la cesación de la huelga para que se halle una solución pronta mediante un fallo arbitrar.

La facultad que el Legislador le otorgó al Presidente, no es discrecional, ni arbitraria, al contrario, tiene una limitación y un control previo, porque se requiere el concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema.

Además, la facultad que se le asignó a la Corte Suprema de Justicia, está acorde con el especialísimo conocimiento de esta Corporación, respecto a los conflictos en materia de derecho laboral colectivo del trabajo, y a la Procuraduría como garante en tiempo de vacancia judicial, otorgada, en virtud de la libertad de configuración del Legislador, lo cual, es totalmente acorde con lo estatuido por el artículo 234, numeral 7 y 277, numeral 10, constitucional, lo cual es reforzado con el fundamento del artículo 56 de la Constitución Política, en el que se establece que el Legislador está absolutamente legitimado, para reglamentar el derecho a la huelga.

El artículo 55 de la Carta, señala que el Estado en cabeza del Presidente de la República, tiene la obligación no solo de adoptar las medidas necesarias para conservar el orden público, económico, social o ecológico, sino, especialmente, la de promover la solución pacífica de los conflictos laborales, a fin de evitar la prolongación de cesaciones indefinidas del trabajo, que so pretexto del ejercicio del derecho a la huelga, podría llegar a ocasionar sensibles perjuicios, tanto a los mismos trabajadores y sus familias, como a las empresas y a la economía en general, es así como, el ejercicio y la efectividad de los derechos deben estar siempre orientados al bien común y a la prevalencia del interés general.

Ahora bien, el texto del precepto demandado en esta oportunidad se encuentra contenido en el parágrafo 2 del artículo 1 o de la Ley 1210 de 2008, y señala:

"ARTÍCULO lo. Modifìquese el numeral 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: PARAGRAFO 2o. Si una huelga, en razón de su naturaleza o magnitud, afecta de manera grave la salud, la seguridad, el orden público o la economía en todo o en parte de la población, el Presidente de la República, previo concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, puede ordenar en cualquier momento la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral.

En caso de vacancia judicial, el concepto previo corresponde al Procurador General de la Nación. En ambas circunstancias, el concepto debe ser expedido dentro de los tres (3) días siguientes a la solicitud. "

Cabe advertir que tanto el contenido normativo, como los cargos formulados en la sentencia C-548 de 1994 tienen una gran semejanza con los que hoy ocupan la atención de la Sala, y si bien, no llega a configurase cosa juzgada, puesto que, el nuevo texto tiene agregados unos supuestos adicionales, al previsto en el numeral 4 o del artículo 3 o de la Ley 48 de 1968, se resalta que la hipótesis referente a la afectación de la economía nacional, es idéntica, y en relación con la misma ya la Corte había hecho un análisis completo sobre su constitucionalidad, concluyendo sobre su exequibilidad, y además, a mi juicio, las nuevas prescripciones normativas, en lo esencial, no justifican que se cambie el precedente de la Sala Plena.

Por lo demás, estimo que el precepto demandado, dimana directamente de la potestad legislativa prevista en el artículo 56 constitucional y su contenido íntegro tiene concordancia con la Constitución y los Convenios Internacionales, como el Convenio 154 de la OIT, el cual reitera como válido que en la negociación colectiva, se provea una solución, mediante los mecanismos alternos de resolución de conflictos, como el arbitraje, premisa que inexplicablemente la decisión de mayoría apreció de forma contraria.

Así mismo, la atribución que se otorgaba al Presidente de la República para ordenar el cese de una huelga en las hipótesis previstas en la misma norma legal, constituía una facultad controlada, no arbitraria, sujeta al concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, o si fuere el caso, del Procurador General de la Nación, frente a un cese de actividades que afecte de manera grave la salud, la seguridad, el orden público o la economía de todo o parte de la población, en tratándose "exclusivamente" de servicios públicos esenciales catalogados como tales por el legislador, perspectiva bajo la cual, debió declararse la exequibilidad de la norma, en la medida en que tal limitación no significaba, de ningún modo, una negativa al derecho de huelga.

Adicionalmente, es claro que la cesación de la huelga, como debe ser, redundaría en un evidente reconocimiento a la prevalencia del interés general, (i) con la consecución de una pronta solución de un conflicto colectivo mediante el arbitraje y, (ii) con la superación de una situación grave que estuviere afectando la salud, la seguridad, el orden público o la economía, en toda o en parte de la población; constituyéndose así, en una medida garantista de los derechos fundamentales, dentro de un marco jurídico armónico y respetuoso de la Constitución Política.

Dejo así explicada, de manera sucinta, las razones por las cuales no compartí la decisión de la mayoría. Fecha ut supra, GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado [1] Cfr , entre otras, las siguientes providencias: Sentencias C-310 de 2001, C-397/95 y C-774/2001; los Autos A-174 y A-289ª de 2001. SU-047 de 1999.

[2] Sentencia C-301/93. [3] En la Sentencia C-113/93 la Corte precisó que: “ sólo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de ésta. Este principio, válido en general, es rigurosamente exacto en tratándose de las sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad ” .

[4] Cfr , Al respecto se ha pronunciado esta Corte en las sentencias C-457 de 2004; C-394 de 2004; C-1148 de 2003, C-627 de 2003; C-210 de 2003; C-030 de 2003; C-1038 de 2002; C-1216 de 2001; C-1046 de 2001; C-774 de 2001; C-489 de 2000; C-427 de 1996 [5] Tal como lo establece la sentencia C-1046 de 2001, “ es posible distinguir entre, los enunciados normativos o las disposiciones, esto es, los textos legales y, de otra parte, los contenidos normativos, o proposiciones jurídicas o reglas de derecho que se desprenden, por la vía de la interpretación, de esos textos. Mientras que el enunciado o el texto o la disposición es el objeto sobre el que recae la actividad interpretativa, las normas, los contenidos materiales o las proposiciones normativas son el resultado de las misma. El primero hace referencia a un precepto específico, consagrado en una disposición determinada. El segundo, por su parte, refiere al contenido normativo y a las consecuencias jurídicas que se derivan de una norma, pero no se reduce a un precepto específico.

” [6] Cfr, entre otras, las Sentencias C-427/96, C-447/97, C-774/2001 y C-1064/2001. [7] Cfr. Sentencia C-1189 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto) [8] Cfr.

Sentencia C-1173 de 2005 . Manuel José Cepeda Espinosa). [9] Cfr. Sentencia C-096 de 2003. [10] C-311 de 2002. [11] “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo, y se dictan otras disposiciones”.

[12] Véase la sentencia C-1234 del 2005. [13] Véase la sentencia C-1234 del 2005. [14] Sentencia C-161 de 2000 mediante la cual la Corte declaró la exequibilidad de la Ley 524 del 12 de agosto de 1999, por medio de la cual se aprobó el Convenio 154 de la OIT, sobre el fomento de la negociación colectiva.

[15] Ver Sentencia C-401 del 2005. [16] Sentencia C-401 de 2005, reiterada en C-466 de 2008. [17] Ibidem. [18] Sentencia C- 401 de 2005. En esta sentencia la Corte puntualizó, que el carácter normativo obligatorio de los convenios de la OIT, ratificados por Colombia impide que sean considerados como parámetros supletorios ante vacíos en las leyes, y que deben ser aplicados por todas las autoridades y los particulares.

[19] Sentencias C-1491 de 2000, C-385 de 2000, C-797 de 2000, C- 567 de 2000, T-441 de 1992, SU-342 de 1995, [20] Sentencia C-401 de 2005. También se ocuparon del punto relativo al valor normativo de los convenios internacionales del trabajo las sentencias C- 381 y 385 de 2000; T-1211 de 2000; T-474 y 1303 de 2001; C-201 de 2002; T-135 de 2002, y T-952 de 2003.

[21] Sentencia C-466 de 2008. [22] Véase la sentencia C-1234 del 2005. [23] Sentencia C-466 de 2008. [24] Sentencia C- 161 de 2000. [25] Sentencia SU-342 de 1995.

[26] Sentencia C-1234 del 2005. [27] Ver por ejemplo las sentencias C-1234 de 2005, SU-1185 de 2001 y C-466 de 2008. [28] Ver sentencias C-112 de 1993, C-009 de 1994, C-161 de 2000, Sentencia C-280 del 2007, C-466 de 2008.

[29] ARTÍCULO 2°. A los efectos del presente Convenio, la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

[30] Sentencia C-466 de 2008. [31] Sentencia C-1234 del 2005. [32] En la sentencia C-466 de 2008 se hace una compilación de los referentes normativos fundamentales de este derecho, la cual se adopta, en lo que es pertinente para esta decisión.

[33] Ver sentencias C-473 de 1994 y C-450 de 1995 que declararon exequible el art. 430 CST. [34] Se pueden consultar entre otras, las siguientes sentencias: T 443 de 1992;

C-473 de 1994; C-450 de 1995; C-432 de 1996; C-075 de 1997; C-567 de 2000; C-663 de 2000; C-202 de 2002. [35] Sentencia C-201 de 2002. [36] Sentencia C-473 de 1994.

[37] Sentencia C-450 de 1995. Reiterada en sentencia C-271 del 1999. [38] . Sentencia C-432 de 1996. [39] Sentencia C-432 de 1996, reiterado en sentencia C-271 de 1999.

[40] Cfr. Sentencias C-009/94, C-110/94, C-473/94, C-548/94, C-085/95, C-450/95, C-075/97, T-568/99, C-663/00, C-1369/00, T-471/01, entre otras.

[41] M.P. Carlos Gaviria Díaz. [42] Sentencia T-443 de 1992. [43] Sentencia C-201 del 2002. [44] Estos criterios fueron establecidos en la sentencia C-473 de 1994, reiterados luego en la sentencia C- 663 de 2000, y recientemente en la sentencia C-466 de 2008.

[45] Sentencia C-450 de 1995. [46] Sentencia C- 473 de 1994. [47] Sentencia C-1369 del 2000. [48] Sentencia C- 466 de 2008. [49] Ver Sentencias C-226 de 1993, y C-330 del 2000.

[50] Sentencia C-242 de 1997. [51] Sentencia C-242 de 1997. [52] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-642 de 1999, reiterada en C-466 de 2008.

[53] Ver sentencia C-330 del 2000. [54] Ver sentencia C-330 del 2000, y C-466 de 2008. [55] “Artículo 130. Arbitramento voluntario. Los patronos y los trabajadores podrán estipular que las controversias que surjan entre ellos por razón de sus relaciones de trabajo sean dirimidas por arbitradores".

[56] Sentencia C-466 de 2008. [57] Gaceta del Congreso 604 de 2007. Exposición de motivos Proyecto de Ley 190 de 2009, Cámara. [58] Sentencia C-473 de 1994.

[59] Sentencia C-473 de 1994. [60] Ley 270 de 1996. Art. 1°. Ley Estatuaria de la Administración de Justicia.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 31 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.