COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

# Sentencia T/556/00

| | |
|---|---|
| **Corte** | Corte Constitucional |
| **Tipo** | Sentencia de tutela |
| **Referencia** | T/556/00 |
| **Expediente** | — |
| **Fecha** | 2000-05-08 |
| **Sala** | Sala Tercera de Revisión |
| **Magistrado ponente** | Dr EDUARDO |
| **Partes** | — |

## Temas que titula la Corte Constitucional

- Conflictos Colectivos De Trabajo
- Tribunal De Arbitramento Obligatorio
- Conflicto Laboral Colectivo
- Derecho De Peticion
- Derecho De Negociacion Colectiva
- Accion De Tutela

## Resumen del caso (según la propia sentencia)

Conflictos que tienen origen en la relación laboral, pueden ser de dos tipos. De un lado, los llamados conflictos jurídicos o de derecho, que versan sobre la interpretación o alcance de una norma jurídica –ley, convención colectiva,

## Texto completo

T-556-00 Sentencia T-556/00 Sentencia T-556/00 CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO -Tipos según planteamiento de la OIT De acuerdo con los planteamientos de la OIT, los conflictos que tienen origen en la relación laboral, pueden ser de dos tipos.

De un lado, los llamados conflictos jurídicos o de derecho, que versan sobre la interpretación o alcance de una norma jurídica –ley, convención colectiva, contrato individual-. De otra parte, aparecen los conflictos económicos o de intereses, entendidos como las controversias que surgen, no por la interpretación en torno a un derecho, sino sobre las reivindicaciones tendientes a crear un nuevo derecho, o a modificar los existentes. Se entiende entonces que, por lo general, son de naturaleza colectiva, en tanto que se configuran entre los trabajadores colectivamente considerados (sindicalizados o no) y el empleador -o asociación patronal-, en desarrollo de las reclamaciones de los primeros. Estos son conocidos como conflictos colectivos de trabajo, para cuya solución no se acude a procedimientos judiciales, sino a la negociación colectiva entre el grupo de trabajadores y el empleador –o asociación patronal-, a la huelga o a la convocatoria de un Tribunal de Arbitramento. La solución a este tipo de conflictos se da mediante la firma de una Convención Colectiva entre las partes, o por laudo arbitral proferido por el Tribunal de Arbitramento, en los casos en los que haya lugar a él.

HUELGA -Prohibición en empresas que presten servicios públicos esenciales TRIBUNAL DE ARBITRAMENTO OBLIGATORIO -Procedencia frente a empresas de servicios públicos esenciales Para la procedencia del Tribunal de

Arbitramento Obligatorio en el caso de presentarse conflictos colectivos de trabajo en las empresas que tengan a su cargo la prestación de servicios públicos esenciales, sólo se requiere que se agote la etapa de arreglo directo o de conciliación entre las partes para que la constitución del Tribunal deba llevarse a cabo. Resulta de lo anterior que, cuando en este tipo de empresas se ha vencido la etapa de arreglo directo sin lograr un acuerdo entre las partes, la convocatoria del Tribunal de Arbitramento que corresponde al Ministerio de Trabajo no puede ser opcional, sino que, por el contrario, debe ser obligatoria, ya que con él se compensa la restricción constitucional al derecho de huelga en los servicios públicos.

CONFLICTO LABORAL COLECTIVO -Requiere existencia de contratos de trabajo Son sujetos del derecho colectivo de trabajo uno o varios empleadores o asociaciones patronales y uno o varios grupos de trabajadores, sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, vinculados mutuamente por medio del contrato laboral. Por lo tanto, son estas dos partes las llamadas a ser titulares de los derechos y obligaciones que surjan de la relación colectiva laboral. Y es sólo en el seno de esa relación en el que se entiende que puede trabarse un conflicto colectivo de trabajo. Es evidente, entonces, que si las relaciones laborales se extinguen, no puede tener lugar un conflicto laboral.

DERECHO DE PETICION -Omisión del Ministerio de Trabajo de dar respuesta oportuna y eficaz DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA -Vulneración por negligencia del Ministerio de Trabajo Con la actitud negligente que se censura al Ministerio éste vulneró también el derecho del sindicato a la negociación colectiva. En efecto, la mencionada abstención puso al Sindicato, en un momento en el que ya estaba trabado el conflicto colectivo entre él y la Fundación empleadora, en una situación de impotencia para proceder a defender los intereses de sus afiliados, en la medida en que ni podía entrar a discutir sobre sus reivindicaciones dentro del mecanismo previsto para estos casos, cual es el tribunal de arbitramento, ni podía pasar a impugnar por las vías ordinarias una decisión negativa del Ministerio con respecto a la solicitud impetrada.

ACCION DE TUTELA -Hecho superado Referencia: expediente T-268304 Acción de tutela instaurada por el Sindicato de Trabajadores del Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Magistrado ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Santa Fe de Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil (2000). La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo y Eduardo Cifuentes Muñoz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión del fallo adoptado por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, dentro de la acción de tutela instaurada por el Sindicato de Trabajadores del Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos 1.1. El 4 de Enero de 1999, el Sindicato de Trabajadores del Hospital Infantil Lorencita Villegas de Santos presentó un pliego de peticiones ante las directivas dicho centro asistencial, con el objeto de iniciar el trámite de negociación colectiva para el año de 1999.

La etapa de arreglo directo se llevó a cabo del 12 al 31 de enero, sin que se hubiera logrado acuerdo alguno, según lo expresa el Acta 002 suscrita por las partes de la negociación. Por lo tanto, tratándose de un conflicto colectivo de trabajo que se presenta en una empresa que presta un servicio público, había de procederse a la constitución de un tribunal de arbitramento obligatorio.

Así, el 9 de Febrero de 1999, el sindicato del Hospital dirigió un oficio a la División de Trabajo y Seguridad Social de la Regional Bogotá y Cundinamarca del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, comunicación donde se solicitaba la convocatoria del tribunal de arbitramento y se informaba, a la vez, que la Asamblea General de Trabajadores del Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos había designado como árbitro principal al doctor José Antonio Galán

Gómez. Esta solicitud fue reiterada el día 23 de marzo de 1999 ante la Subdirección de Relaciones Colectivas del Ministerio del Trabajo, en atención de que el tribunal no había sido todavía convocado.

1.2. El día 1 de marzo de 1999, es decir, estando en curso el trámite administrativo iniciado por el sindicato ante el Ministerio de Trabajo, la junta directiva de la Fundación Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos realizó una reunión extraordinaria en la cual se estudió el estado financiero de la entidad y se determinó la imposibilidad de garantizar la prestación de los servicios comprendidos en el objeto social. Por esta razón se decidió declarar disuelta la Fundación, nombrando como liquidador principal de la misma al Doctor Gabriel Enrique Serrano Toledo. Igualmente, la junta directiva ordenó comunicar las decisiones adoptadas a los distintos estamentos del Hospital, a los organismos oficiales y públicos que ejercen control sobre la Fundación, y a la opinión pública.

En cumplimiento de lo decidido por la junta directiva de la Fundación, el liquidador de ésta envió el escrito número 5602 del 8 de marzo de 1999 a la Dirección Regional de Trabajo de Santa Fe de Bogotá y Cundinamarca, en el cual se solicitaba la autorización para cerrar definitivamente la empresa y liquidar los contratos de trabajo. Una vez realizada esta solicitud, la Dirección citada procedió a llevar a cabo los procedimientos ordenados por la ley laboral para dar curso a la solicitud del liquidador. Así, se realizó una visita al Hospital por parte del Inspector de Trabajo, en la cual se verificó la existencia de 905 contratos de trabajo y se determinaron tanto las condiciones en que éstos se habían desarrollado, como las acreencias que existían con las instituciones del sistema de salud, pensiones y riesgos profesionales.

Igualmente, el 25 de mayo de 1999, la Subdirección de Relaciones individuales de la Dirección Regional del Ministerio de Trabajo realizó un estudio económico y administrativo del Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos, de donde se extrajeron varias conclusiones. En primer lugar, frente al aspecto económico, el estudio resaltó que "en los períodos analizados (1996 a 1998) los ingresos fueron inferiores a los egresos, lo cual genera déficit operacional, no dando margen al Hospital para un desarrollo adecuado de su objeto social. (...) El capital de trabajo en los períodos es negativo y la liquidez es muy baja, lo cual implica que el Hospital se encuentra en dificultades para cumplir con sus compromisos en el corto plazo. Las rentabilidades del activo, capital y patrimonio también son negativas como consecuencia de las pérdidas."

Igualmente, en el informe se expresa que, desde el año de 1996, el Hospital venía incumpliendo con el pago de sus aportes en pensiones y en salud.

Asimismo, en relación con el aspecto administrativo, el estudio aludido señaló que "el Hospital no contó con una Revisoría Fiscal adecuada durante 1998 y hasta el 8 de abril de 1999 se contrató de nuevo este servicio". Por lo tanto, expresa el informe que el nuevo revisor fiscal no estuvo en capacidad de determinar con exactitud los estados financieros del Hospital a 31 de diciembre de 1998.

Una vez recolectados los anteriores elementos, la Dirección Regional de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe de Bogotá y Cundinamarca abocó conocimiento del caso, determinando que, de acuerdo con lo contemplado por el Código Sustantivo del Trabajo frente al cierre de empresas que prestan servicios públicos, la competencia para otorgar la respectiva autorización estaba en cabeza del Gobierno, representado por el Presidente de la República y el Ministro de Salud. En consecuencia, por resolución del 31 de Mayo de 1999, el Director Regional decidió remitir al Ministerio de Salud el expediente relacionado con la petición de cierre definitivo de la Fundación Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos.

Mediante el decreto 1369 del 20 de julio de 1999, el Gobierno Nacional concedió el permiso para el cierre definitivo de la empresa Fundación Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos y la consecuente liquidación de los contratos de trabajo en los términos y condiciones previstos por las disposiciones legales pertinentes. La anterior decisión se fundó en el hecho de que la junta directiva del Hospital había decidido, conforme a sus facultades

estatutarias, la disolución de la Fundación, junto con la disposición de su liquidación, la cual se había derivado de la profunda crisis económica del centro asistencial, hecho este que se comprobó por diversos estudios. Así, el Hospital, a fin de preservar la atención de los pacientes coordinó, según instructivo de la Superintendencia Nacional de Salud, el traslado de los usuarios hospitalizados a otros centros de la Red Privada y Pública, dejando de prestar servicios el día 7 de marzo de 1999.

En este orden ideas, una vez el Hospital dejó de funcionar, se realizaron los trámites necesarios para obtener el cierre definitivo de la entidad, los cuales se llevaron a cabo ante la Dirección Regional del Ministerio de Trabajo, según los términos ya expuestos en los presentes antecedentes. Por lo tanto, una vez el Gobierno Nacional verificó las condiciones legales para permitir el cierre del Hospital y estimando que el informe de la Subdirección Técnica de Relaciones Individuales del Ministerio de Trabajo había declarado la viabilidad del "cierre del Hospital y la cancelación de todos los contratos de trabajo siempre que se otorgue una caución o garantía indispensable que acredite el pago de las pensiones de jubilación, las acreencias laborales y demás derechos ciertos de los trabajadores, de acuerdo al art. 37 del Decreto 1469 de 1978."; existían los presupuestos jurídicos para autorizar el cierre definitivo del Hospital, como efectivamente se hizo, condicionando el permiso a la constitución de la caución o garantía antes aludidas, junto con el sostenimiento y vigilancia de la autoridad Distrital de Salud durante el proceso de disolución y liquidación.

1.3. En atención a que la Fundación Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos había iniciado el trámite para lograr la autorización de cierre definitivo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social expidió la resolución 01616 del 9 de julio de 1999, en la cual rechazó la solicitud formulada por el sindicato de ordenar la constitución del tribunal de arbitramento para solucionar el conflicto colectivo de trabajo. En dicho acto administrativo, el Ministerio examina los elementos legales y administrativos anteriormente señalados, los cuales llevaron a concluir que al estar el Hospital en un deteriorado estado económico, "las aspiraciones de los trabajadores que han propiciado el conflicto colectivo a través de su organización sindical deben adecuarse al presupuesto fáctico que vive la empresa, la cual se encuentra ante una evidente crisis, que le impide crear o aumentar las cargas prestacionales de las mismas." Así, la cartera de Trabajo concluye que sería contradictorio que, para resolver un conflicto de trabajo, "el Ministerio ordenara la constitución de un tribunal de arbitramento, cuando el objeto social de la empresa no se puede desarrollar y se ha constado la crisis económica.".

El 2 de Agosto de 1999, el sindicato de trabajadores del Hospital interpuso el recurso de reposición contra la resolución 01616 de 1999. En el escrito se argumenta que el Decreto 1741 de 1993 no erige a la situación económica de las empresas como un presupuesto para determinar la convocatoria de un tribunal de arbitramento obligatorio, y que la resolución del Ministerio de Trabajo exponía motivos de conveniencia y no de carácter legal para no consentir la constitución del tribunal, por lo que la decisión atacada contravenía dicho decreto. Igualmente, se expresa que la decisión del Ministerio violó los artículos 53 y 55 de la Constitución Política.

Mediante la resolución 02266 del 24 de Septiembre de 1999, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social confirmó la resolución 01616 de 1999. Sustenta el Ministerio su decisión considerando presupuestos similares a los expuestos en el Decreto 1369 del 20 de Julio de 1999, el cual autorizó el cierre definitivo de la empresa Fundación Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos.

Con base en la anterior argumentación, el Ministerio estimó que el tribunal de arbitramento era improcedente, teniendo en cuenta que para el presente caso no existiría empleador, considerando que la junta directiva decidió la disolución de la Fundación, iniciando la etapa de liquidación y haciendo imposible la continuación de los contratos de trabajo, por lo que la expedición de un laudo arbitral no tendría sentido, al no tener sujetos de derecho a quienes aplicársele.

1.4. El 11 de octubre de 1999, el sindicato de trabajadores del Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos instauró una acción de tutela contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el argumento de que éste había vulnerado sus derechos fundamentales a la seguridad jurídica, el debido proceso, el acceso a la administración de justicia, la igualdad, la negociación colectiva y la asociación sindical, a través de las resoluciones 01616 del 9 de Julio de 1999 y 02266 del 24 de Septiembre de 1999. El sindicato solicita que sean revocadas estas resoluciones.

2. Sentencia objeto de revisión El día 25 de Octubre de 1999, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca denegó la tutela impetrada por la actora.

El juez de tutela expuso varios argumentos que permitieron concluir la improcedencia de la convocatoria del tribunal de arbitramento obligatorio frente al conflicto colectivo de la Fundación Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

"La claridad contenida en las consideraciones que tuvo en cuenta el Ministerio acusado para adoptar la determinación origen de la presente acción, explica por sí sola por qué no dispuso convocar el tribunal de arbitramento solicitado por las directivas del SINTRAINFANTIL, pues se entiende que en las circunstancias actuales, carece de objeto la convocatoria de un tribunal de arbitramento habida cuenta que no tendría materias sobre las cuales pronunciarse por el inocultable hecho de que las relaciones de trabajo surgidas entre el Hospital y sus empleados terminaron por el cierre definitivo de la empresa y la consecuente liquidación de los contratos de trabajo, autorizados previamente por el Gobierno Nacional.

"De esa manera, si el artículo 467 del C.S.T. define la convención colectiva de trabajo como aquella "celebrada entre uno o varios patronos o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia", resultaría necio que SINTRAINFANTIL pretenda reivindicaciones laborales frente a un empleador prácticamente inexistente y, todavía más, cuando los trabajadores de la empresa, afiliados o no a dicha asociación, ya no tienen relación contractual con el Hospital.

"Cabe preguntar entonces si, en ausencia de dos elementos indispensables para la suscripción de una convención colectiva: el empleador y la existencia de los contratos de trabajo con los empleados, sería al menos posible pensar en la celebración de un acuerdo de esta naturaleza.

"Para la Sala es evidente que no, pues al no existir contratos o relaciones que vinculen a un empleador con un grupo de trabajadores, por sustracción de materia, no pueden surgir conflictos colectivos de trabajo que deban solucionarse por los medios legales establecidos.

"En la especie analizada, como en la época en que se suscitó el conflicto colectivo, la Fundación Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos prestaba el servicio esencial de salud, dicho conflicto por mandato de ley (art. 452-a C.S.T.) debía ser citado por el Ministerio de Trabajo, una vez se enteró de la improcedencia de la negociación directa y, en efecto, así procedió la autoridad demandada.

"Sin embargo, por cuanto la Fundación referida, por decisión unánime de su junta directiva, había acordado su disolución y liquidación, como también solicitado el cierre definitivo de la empresa, la autoridad demandada realizó los estudios correspondientes, estableciendo la viabilidad del cierre definitivo del Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos, dada la crítica e insalvable situación económica que soportaba.

"Y fue precisamente el resultado de este estudio el que permitió al Ministerio de Trabajo decidir la no convocatoria del tribunal de arbitramento impetrado por SINTRAINFANTIL; determinación que por manera alguna es contraria a

derecho, por lo que tampoco comporta vulneración de los derechos como lo denuncia el accionante, por lo que se impone negar la presente solicitud de tutela.

"Desde otro punto de vista, insistir en que el Ministerio debe, obligatoriamente, convocar el tribunal de arbitramento que, eventualmente, se encargaría de resolver el conflicto colectivo de trabajo surgido al interior de una empresa en esencia inexistente, y que por vía de tutela se ordene la revocación de la resolución que negó la conformación de dicho tribunal; envuelve la exigencia de actuaciones imposibles, a las que la administración no puede ser obligada. Por lo tanto, el juez constitucional, a través de la acción de tutela, no puede ordenar la ejecución de actuaciones irrealizables y, en consecuencia, debe negar las solicitudes que en ese sentido se presentan.".

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS El sindicato de la Fundación Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos solicitó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la convocatoria de un tribunal de arbitramento obligatorio, el cual tendría como misión definir, a través del laudo arbitral respectivo, las relaciones colectivas entre el Hospital y sus trabajadores para el año de 1999. Sin embargo, el Ministerio de Trabajo, por medio de la resolución 01616 del 9 de julio de 1999, confirmada por la resolución 02266 del 24 de Septiembre de 1999, determinó que la convocatoria del tribunal solicitado era improcedente, habida cuenta de que la Fundación Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos había sido disuelta, estaba en proceso de liquidación y el Gobierno Nacional había autorizado su cierre, con la consecuente liquidación de los contratos de trabajo. Por lo tanto, el Ministerio manifestó que al dejar de existir una de las partes de la negociación colectiva - el empleador -, el tribunal de arbitramento no tendría razón de ser.

El 11 de octubre de 1999, el representante legal del sindicato interpuso acción de tutela en contra del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, a fin de lograr la protección de los derechos fundamentales a la seguridad jurídica, el acceso a la administración de justicia, la igualdad, la negociación colectiva y la asociación sindical. Sin embargo, el juez de instancia negó el amparo solicitado, fundamentando su decisión en el hecho que el tribunal solicitado proferiría un laudo arbitral que no tendría sujetos de derecho a quienes aplicársele, teniendo en cuenta que la totalidad de contratos de trabajo debían ser terminados. Así las cosas, el juez consideró la decisión adoptada por el Ministerio de Trabajo ajustada a derecho, ya que dicho ente administrativo no está obligado a emitir resoluciones que envuelvan actuaciones imposibles.

Problema jurídico Interesa a la Corte determinar si con las decisiones proferidas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se violaron los derechos invocados por el sindicato demandante.

En este orden de ideas, se hace necesario precisar la procedencia de la convocatoria de un tribunal de arbitramento cuando la empresa empleadora ha sido declarada disuelta y en proceso de liquidación, estableciendo si con la negativa a dicha convocatoria, por parte del ente administrativo correspondiente, se vulneran o no derechos fundamentales.

Los conflictos colectivos de trabajo 1. De acuerdo con los planteamientos de la OIT, los conflictos que tienen origen en la relación laboral, pueden ser de dos tipos. De un lado, los llamados conflictos jurídicos o de derecho, que versan sobre la interpretación o alcance de una norma jurídica –ley, convención colectiva, contrato individual-. De otra parte, aparecen los conflictos económicos o de intereses, entendidos como las controversias que surgen, no por la interpretación en torno a un derecho, sino sobre las reivindicaciones tendientes a crear un nuevo derecho, o a modificar los existentes. Se entiende entonces que, por lo general, son de naturaleza colectiva, en tanto que se configuran entre los trabajadores colectivamente considerados (sindicalizados o no) y el empleador -o asociación patronal-, en desarrollo de las reclamaciones de los primeros. Estos son conocidos como conflictos colectivos de trabajo, para cuya solución no se acude a procedimientos judiciales, sino a la negociación colectiva entre el grupo de trabajadores y el empleador –o asociación patronal-, a la huelga o a la convocatoria de un Tribunal de Arbitramento. La solución a este tipo de conflictos

se da mediante la firma de una Convención Colectiva entre las partes, o por laudo arbitral proferido por el Tribunal de Arbitramento, en los casos en los que haya lugar a él.

El Tribunal de Arbitramento Obligatorio para la solución de conflictos colectivos de trabajo en las empresas que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos esenciales 2. No obstante el reconocimiento constitucional del derecho que, en general, tienen los trabajadores de acudir a la huelga como mecanismo para tramitar los conflictos colectivos de trabajo, la propia Carta, en su artículo 56, consagra expresamente la prohibición del ejercicio del derecho de huelga en las empresas que tengan a su cargo la prestación de los servicios públicos esenciales establecidos por el legislador.

Al respecto, se señaló en la sentencia C-473 de 1994: "El artículo 56 superior resulta de una tensión valorativa, propia a todo Estado social de derecho, entre, de un lado, el reconocimiento del derecho de los trabajadores a efectuar suspensiones del trabajo para defender sus intereses y lograr un mayor equilibrio en las relaciones laborales y, de otro lado, la necesidad que tiene el Estado de garantizar la continuidad en la prestación de ciertos servicios públicos esenciales, por los graves efectos que su interrupción total podría tener en los derechos de los ciudadanos. Hay pues un conflicto eventual entre, de un lado, los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales, que sin ser parte en el conflicto laboral como tal, se pueden ver afectados y perjudicados por ceses generales de actividades;

y, de otro lado, los derechos de los trabajadores que laboran en tales servicios, quienes se pueden ver eventualmente despojados de instrumentos legítimos para la defensa de sus intereses, como la huelga. Tal conflicto lo resuelve la Constitución no garantizando la huelga en los servicios públicos esenciales, lo cual muestra que fue voluntad expresa del Constituyente proteger los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales, que aparecen así como una limitación constitucional al derecho a la huelga de los trabajadores".

3. Quiere lo anterior decir que no en todos los eventos en que se presente un conflicto laboral colectivo, los procedimientos para su solución son los mismos. En ciertas ocasiones, y en razón al tipo de servicios que prestan las empresas en conflicto (como para el caso ocurre con la prestación del servicio público esencial de salud), no se aplica el método general de resolución de los conflictos colectivos - que señala que después de que ha fracasado la etapa de arreglo directo se puede ejercer el derecho de huelga -, sino que se impone un procedimiento especial para su tramitación cuando no se logra el arreglo directo, como lo es el recurrir al Tribunal de Arbitramento Obligatorio.

De hecho, la prohibición de la huelga en el caso de las empresas que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos esenciales condujo al legislador a establecer mecanismos alternos para que los trabajadores que laboran en esas empresas pudieran exponer y luchar por sus reivindicaciones laborales, y así evitar que quedara truncado su derecho a la negociación colectiva. En aras a lograr este fin, el artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo consagró la figura del Tribunal de Arbitramento Obligatorio como mecanismo especial para tramitar los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en las empresas que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo o por conciliación.

Así, para la solución de los conflictos colectivos de trabajo en los que los sujetos involucrados tienen a su cargo la prestación de servicios públicos esenciales, el procedimiento a seguir es el de cumplir con la etapa de arreglo directo (artículos 432 y siguientes Código Sustantivo del Trabajo), vencida la cual, de no haberse encontrado solución para el conflicto, se impone la convocatoria del Tribunal de Arbitramento Obligatorio (literal a del artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo), como garantía supletoria del derecho de huelga prohibido constitucionalmente para estos casos.

4. De acuerdo con lo señalado en el punto anterior, es claro que, dentro de la legislación vigente que regula la materia, para la procedencia del Tribunal de Arbitramento Obligatorio en el caso de presentarse conflictos colectivos de trabajo en las empresas que tengan a su cargo la prestación de servicios públicos esenciales, sólo se requiere que se agote la etapa de arreglo directo o de conciliación entre las partes para que la constitución del Tribunal deba llevarse a cabo.

Resulta de lo anterior que, cuando en este tipo de empresas se ha vencido la etapa de arreglo directo sin lograr un acuerdo entre las partes, la convocatoria del Tribunal de Arbitramento que corresponde al Ministerio de Trabajo no puede ser opcional, sino que, por el contrario, debe ser obligatoria, ya que con él se compensa la restricción constitucional al derecho de huelga en los servicios públicos.

Al respecto, se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, en sentencia del 19 de julio de 1982, en los términos que siguen: “Desde el régimen primitivo del Código Sustantivo del Trabajo hasta las modificaciones más recientes, los conflictos colectivos en servicios públicos han estado sometidos al arbitramento obligatorio, cuando no han podido tener solución en las etapas del arreglo directo y de conciliación, toda vez que está prohibida la huelga en los servicios públicos. La única solución que la ley presupone es el arbitramento obligatorio, ante el fracaso de las etapas iniciales. Dentro de esa modalidad obligatoria, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tan pronto tenga razón de que el conflicto no fue solucionado por arreglo directo y conciliación, es la entidad competente para convocar el Tribunal. Y es que corresponde al Gobierno la responsabilidad en el funcionamiento del servicio público.” [1] En este mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia reconoció el carácter de “regulación de orden público”, de todos los aspectos que hacen referencia al funcionamiento de los tribunales de arbitramento obligatorios, para las empresas que prestan servicios públicos. En sentencia del 20 de noviembre de 1970, dicha Corporación expresó:

“La institución de los Tribunales de arbitramento obligatorio, o sea el sistema creado por el legislador para decidir jurídicamente algunos conflictos colectivos de trabajo, entre ellos los que se presentan en servicios públicos, no ha sido establecido en beneficio exclusivo de las partes, sino de la comunidad.

"Por eso, todo lo que concierne a su integración, a su funcionamiento, quórum, facultades de los árbitros, términos para fallar y decisión del conflicto a través de una sentencia que toma el nombre de laudo, es de orden público, la omisión o desconocimiento de las normas que consagran estas materias produce la inexequibilidad total del fallo.” La necesidad de que existan contratos de trabajo para que pueda presentarse un conflicto laboral colectivo 5. Como ya se señaló, son sujetos del derecho colectivo de trabajo uno o varios empleadores o asociaciones patronales y uno o varios grupos de trabajadores, sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, vinculados mutuamente por medio del contrato laboral. Por lo tanto, son estas dos partes las llamadas a ser titulares de los derechos y obligaciones que surjan de la relación colectiva laboral. Y es sólo en el seno de esa relación en el que se entiende que puede trabarse un conflicto colectivo de trabajo.

Es evidente, entonces, que si las relaciones laborales se extinguen, no puede tener lugar un conflicto laboral. Siendo ello así, cabe concluir que sería inoperante persistir en la tramitación de un conflicto cuando las relaciones laborales se extinguen, ya que los compromisos que se desprenderían del posible acuerdo colectivo no tendrían campo de aplicación, perdiendo la negociación colectiva su naturaleza reguladora de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores.

6. Pues bien, lo señalado en el fundamento anterior es precisamente lo que ocurrió en el caso bajo estudio. El Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos y el Sindicato del mismo se vieron involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, iniciado por la presentación de un pliego de peticiones del Sindicato a las directivas del Hospital, el día 4 de enero de 1999. La presentación del pliego dio origen a una etapa de arreglo directo entre las partes, que se verificó entre el 12 y el 31 de enero siguientes, sin que en ella se lograra llegar a un acuerdo. En vista de lo anterior, el Sindicato - consciente de las disposiciones relacionadas con el trámite de los conflictos colectivos de trabajo en el caso de las empresas prestadoras de servicios públicos esenciales y conforme a lo prescrito en el artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo -, envió una comunicación al Ministerio de Trabajo solicitando que éste procediera a constituir el Tribunal de Arbitramento Obligatorio correspondiente, para lo cual acompañó a la solicitud el nombre del árbitro que actuaría en su representación.

Pasados cinco meses sin pronunciarse al respecto, el Ministerio profirió resolución negando la convocatoria del Tribunal. Contra este acto administrativo se interpuso el recurso de reposición por el Sindicato, y el Ministerio respondió confirmando su respuesta negativa.

En vista de ello, el Sindicato decidió instaurar una acción de tutela contra el Ministerio. Dejando de lado las consideraciones expuestas por el Ministerio, [2] esta Sala considera que en el caso específico bajo examen sí existía un argumento suficiente para no atender inmediatamente la solicitud de convocatoria, cual era el hecho de que, como lo señala el Ministerio en su acto administrativo del día 31 de mayo de 1999, expedido por la Dirección Regional de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe de Bogotá D.C. y Cundinamarca, estuviera en trámite, "la solicitud de autorización para cierre definitivo de empresa y liquidación de los contratos de trabajo", elevada ante su despacho por la junta directiva de la Fundación. Puesto que esta petición, elevada ante el propio Ministerio el 1º de marzo de 1999, podría conducir en el corto plazo a la terminación de las relaciones laborales, resultaba pertinente suspender cualquier decisión sobre el tema hasta que se hubiera resuelto si definitivamente tenía sentido convocar el Tribunal de Arbitramento para dar curso a la tramitación del conflicto colectivo.

[3] Es decir, en una situación como la descrita resulta razonable abrir un compás de espera para establecer si la decisión que debía tomar el Gobierno implicaría la extinción de la relación laboral, en virtud de la inminente terminación de los contratos de trabajo. De ser así, la desaparición del vínculo laboral entrañaría también la del conflicto colectivo de trabajo, de manera que no habría lugar a decidir sobre él, quedando sin objeto la convocatoria del Tribunal.

Por consiguiente, esta Sala estima que la obligación del Ministerio de convocar el Tribunal de Arbitramento luego de recibir una petición en ese sentido admite una excepción, en el caso de que el Ministerio advierta que está pendiente una decisión sobre la continuidad de la empresa y de las relaciones laborales. Ciertamente, en esa situación existen argumentos de economía procesal y presupuestal que operan en favor de que la autoridad administrativa se pronuncie en el sentido de suspender cualquier decisión acerca de la convocatoria hasta que se defina la solicitud de autorización de cierre de la empresa, puesto que, si se constituyera el Tribunal y, posteriormente, se autorizara el cierre y la terminación de los contratos de trabajo, el Tribunal ya no tendría ningún sentido para existir ni para proferir laudo alguno. Así las cosas, la convocatoria del Tribunal sólo generaría costos y expectativas injustificables.

¿Vulneró el Ministerio del Trabajo los derechos fundamentales invocados por el Sindicato del Hospital Infantil Lorencita Villegas de Santos ? 7. Los razonamientos expuestos conducen a la conclusión de que el Ministerio sí contaba con una razón suficiente para no proceder a convocar inmediatamente el Tribunal de Arbitramento, tal como lo había solicitado el Sindicato.

Ahora bien, como ya se ha señalado, durante meses, el Ministerio omitió cualquier respuesta a la solicitud de convocar al Tribunal. Esta Sala considera que el hecho de que el Ministerio hubiera guardado silencio durante un muy largo período, hizo que se configurara una vulneración de los derechos de la organización de los trabajadores. Lo anterior por cuanto, si bien es cierto que la legislación laboral no señala un término específico dentro del cual deba el Ministerio entrar a resolver sobre la solicitud de la convocatoria del referido tribunal, no lo es menos que la mencionada solicitud constituye una modalidad del derecho de petición. Ello indica que su atención no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo, tal como ocurrió en el presente caso, en el cual el Ministerio se tomó meses para responder a la petición del Sindicato. En estas condiciones, resulta claro que el Ministerio faltó a su obligación de dar una contestación oportuna y eficaz a la solicitud ante él presentada, y, en consecuencia, vulneró el derecho de petición del sindicato actor.

Pero, además, encuentra la Corte que con la actitud negligente que se censura al Ministerio éste vulneró también el derecho del sindicato a la negociación colectiva. En efecto, la mencionada abstención puso al Sindicato, en un momento en el que ya estaba trabado el conflicto colectivo entre él y la Fundación empleadora, en una situación de impotencia

para proceder a defender los intereses de sus afiliados, en la medida en que ni podía entrar a discutir sobre sus reivindicaciones dentro del mecanismo previsto para estos casos, cual es el tribunal de arbitramento, ni podía pasar a impugnar por las vías ordinarias una decisión negativa del Ministerio con respecto a la solicitud impetrada.

8. Con todo, al observar el expediente se encuentra que la petición del Sindicato obtuvo respuesta - tardía - mediante la resolución N° 01616 del 9 de julio de 1999, expedida por el Ministerio del Trabajo. La resolución constituyó una respuesta efectiva a la solicitud de la organización de los trabajadores, con lo cual se encuentra la Corte ante un hecho superado en relación con la vulneración del derecho de petición.

Igualmente, estima esta Sala que la vulneración del derecho a la asociación colectiva ha sido superada: el día 28 de julio de 1999, el Presidente de la República expidió el decreto N° 1369, mediante el cual se autorizó "el cierre definitivo de la Fundación Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos y la consiguiente liquidación de los contratos de trabajo." Con base en ese decreto, la Fundación procedió a desvincular al conglomerado de trabajadores del Hospital que aún permanecían vinculado a la empresa. Lo anterior implica que una eventual convención colectiva o laudo arbitral carecería de objeto, por cuanto sus estipulaciones no regirían respecto de ninguna relación laboral.

Así, pues, cabe concluir que desde la expedición del referido decreto ya no existían las condiciones fácticas y jurídicas necesarias para adelantar un proceso de negociación colectiva en la Fundación Hospital Infantil Universitario Lorencita Villegas de Santos y, por lo tanto, no era posible predicar la vulneración del derecho a la negociación colectiva. En consecuencia, habrá de confirmarse la sentencia proferida por el juez de instancia.

9. Finalmente, no obstante haber determinado que actualmente no existe vulneración de ningún derecho fundamental del Sindicato, la Sala considera pertinente hacer un llamado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que en el futuro atienda oportunamente las solicitudes de convocatoria de Tribunal de Arbitramento Obligatorio que ante su despacho se presenten - motivando suficientemente su decisión -, todo ello dentro del término que establece el Código Contencioso Administrativo para la contestación del derecho de petición.

III. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, el 25 de octubre de 1999, por medio del cual se denegó la solicitud de tutela impetrada por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado CARLOS GAVIRIA DIAZ Magistrado JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO Magistrado MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Gaceta Judicial, tomo 169 de 1982, página 653.

[2] Con todo, esta Sala considera importante señalar que es inaceptable el argumento expuesto por el Ministerio en su primera resolución acerca de que había de negarse la convocatoria del Tribunal de Arbitramento en razón de la crisis económica por la que atravesaba la Fundación. No es ese un motivo atendible para negar la convocatoria del Tribunal. Si ello fuera así, cualquier empresa que, en un momento determinado, se encontrara en dificultades económicas podría impedir que se diera trámite al proceso de negociación colectiva. El Tribunal tiene por fin establecer cuáles van a ser las bases sobre las cuales se deben regir hacia el futuro las relaciones obrero-patronales, y lo lógico es que para ello tenga en cuenta las condiciones propias de la empresa.

[3] Al respecto es importante mencionar que el artículo 61 del C.S.T. señala que "1. [e]l contrato de trabajo termina: (...) e) por liquidación o clausura definitiva de la empresa o establecimiento; 2. En los casos contemplados en los literales e) y f), el empleador deberá solicitar el correspondiente permiso del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e informar por escrito a sus trabajadores de este hecho. (...)".

**Fuente:** Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 20 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.