



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION TERCERA
SUBSECCION B**

Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D. C., (23) veintitrés de octubre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 25000232600020010179801 (35289)

Actor: EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN

Demandado: DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

Referencia: APELACION SENTENCIA ACCION DE REPARACION DIRECTA

Descriptores: Presupuestos del error judicial. No se configura error judicial cuando la decisión respecto de la cual el mismo se predica responde objetivamente a los hechos y al derecho. Valor vinculante de las recomendaciones del Comité de libertad sindical de la OIT.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el 5 de diciembre de 2007 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera –Subsección B–, que negó las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

El 6 de agosto de 2001, Empresas Varias de Medellín presentó, por conducto de apoderado judicial, demanda contra la Nación-Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por el supuesto error judicial en que se habría incurrido en la sentencia T-568 de 1999, proferida por la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional.

I. PRIMERA INSTANCIA

1. Exposición fáctica de la demanda



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

1.1. En el escrito de demanda (folios 1-131, c. 1) se afirma que el 24 de diciembre de 1992 el sindicato de Empresas Varias de Medellín denunció la convención colectiva que regía las relaciones obrero patronales.

1.2. Se indica que el 12 de enero de 1993 se inició una etapa de arreglo directo y que no fue posible llegar a un acuerdo. Se señala que la etapa de arreglo directo concluyó el 31 de enero de 1993.

1.3. Se precisa que el sindicato de Empresas Varias de Medellín rechazó la solicitud de prórroga de la etapa de arreglo directo formulada por la empresa, motivo por el cual se prosiguió con la etapa del tribunal de arbitramento, conforme a lo establecido por el ordenamiento jurídico.

1.4. Se afirma que, a partir del 16 de enero de 1993, el sindicato de Empresas Varias de Medellín inició cese de actividades *“con la toma del Relleno Sanitario Curva de Rodas, lugar donde se depositan los desechos sólidos de Medellín, los municipios del Valle de Aburrá y el oriente cercano”*. Se agrega que ocupaciones de hecho en forma violenta, ocurrieron, asimismo, en las instalaciones de la Basílica Metropolitana, la Cruz Roja, el Consulado de Costa Rica y también en las instalaciones de la empresa, con lo que se causó daño a personas, instalaciones y vehículos.

1.5. Se sostiene que el 18 de febrero de 1993, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante resolución 414 del mismo año, declaró ilegal el cese de actividades realizado por los trabajadores de las Empresas Varias de Medellín, decisión adoptada con sustento en el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Decreto 735 de 1956 y en el artículo 450 del mismo estatuto, modificado por el artículo 65 de la Ley 50 de 1990.

1.6. Se informa que los trabajadores de Empresas Varias de Medellín persistieron en el cese de actividades, no obstante su conocimiento de la resolución 414 de 18 de febrero de 1993, pues en los avisos publicados el



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

19 de febrero de 1993 y, en los informes radiales, se hizo público el contenido de la resolución.

1.7. Se aduce que, con sustento en la aludida resolución, amparada por el principio de legalidad y, ante la persistencia de los trabajadores en el cese de actividades, se procedió a despedir legalmente a 205 trabajadores *“respecto de quienes se estableció su participación en el cese de actividades ilegal”*, según lo dispuesto por las normas del Código Sustantivo del Trabajo –artículos 430, 450 y 451–.

1.8. Se indica que, el 8 de octubre de 1994, la Sección Segunda del Consejo de Estado negó la demanda de nulidad interpuesta por el sindicato de Empresas Varias de Medellín contra la resolución 414 de 18 de febrero de 1993, expedida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se informa, asimismo, que también se negó la petición de reformar el contenido de la resolución demandada en el sentido solicitado por el sindicato, esto es, de declarar la legalidad del cese de actividades.

1.9. Se hace un listado de las personas ex trabajadoras de las Empresas Varias de Medellín que interpusieron demandas contra la aludida entidad, ante la jurisdicción laboral exigiendo que se declare *“que sus respectivos contratos, celebrados entre EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN y los citados trabajadores, fueron terminados en forma unilateral e ilegal, sin que mediara justa causa, solicitando que como consecuencia se procediera a reintegrar a los trabajadores y pagar las indemnizaciones correspondientes”* –folios 16-20–. Se agrega que, en todos los casos, los jueces laborales negaron las pretensiones de los demandantes y profirieron sentencia absolutoria a favor de la empresa.

1.10. Se afirma que, en los asuntos enlistados, algunos trabajadores presentaron recurso de apelación o, a falta de este, consulta y que, en cada uno de los procesos, las sentencias de los jueces laborales fueron confirmadas.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

1.11. Se informa que en marzo de 1999, *“el Comité de Libertad Sindical de la OIT adoptó un informe que invita al Consejo de Administración a adoptar las siguientes recomendaciones: ‘a.a) el Comité urge al Gobierno a que tome todas las medidas necesarias para que se reintegre en sus puestos de trabajo a los dirigentes sindicales, sindicalistas y trabajadores que fueron despedidos por haber participado en una huelga en la empresa denominada Empresas Varias de Medellín y si ello no es posible, que se les indemnice de manera completa. Asimismo, el Comité pide al Gobierno que tome medidas para que en el futuro, la calificación de las huelgas sea realizada por un órgano independiente y no por la autoridad administrativa. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de las medidas adoptadas en este sentido, y b.b) el Comité, al igual que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, pide al Gobierno que tome medidas para modificar las disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo que prohíben la huelga en una amplia gama de servicios que no pueden ser considerados esenciales en el sentido estricto del término (en particular artículos 430 y 450)’”*.

1.12. Se señala que el 5 de noviembre de 1998, algunos de los trabajadores despedidos, en conjunto con el sindicato, interpusieron una acción de tutela contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, la Alcaldía de Medellín y las Empresas Varias de Medellín.

1.13. Se sostiene que *“la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Antioquia rechazó por improcedente la tutela, pues consideró que el sindicato ya agotó todas las instancias ordinarias”* y, además, que *“las recomendaciones de la OIT no ingresan al ordenamiento jurídico colombiano”*. Se agrega que el Consejo de Estado confirmó la decisión del Tribunal.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

1.14. Se aduce que el 10 de agosto de 1999, la Sala Cuarta de Decisión de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante sentencia T-568 de 1999, tuteló los derechos al trabajo, a la organización sindical, a la asociación, a la huelga y al debido proceso del sindicato de Empresas Varias de Medellín E.S.P. y ordenó el reintegro de los trabajadores despedidos y la correspondiente indemnización de perjuicios.

1.15. Se precisa que los fallos de los diferentes jueces laborales y del Consejo de Estado, se encontraban ejecutoriados cuando se produjo el aludido fallo de la Corte Constitucional que *“ordenó aplicar retroactivamente la recomendación de la OIT, pues en el momento del despido y cuando los diferentes jueces laborales y el Consejo de Estado se pronunciaron, esa recomendación no existía”*, de suerte que la norma aplicable era el Código Sustantivo del Trabajo.

1.16. Se indica que mediante providencia del 9 de diciembre de 1999, la Sala Plena de la Corte Constitucional –con salvamento de voto de los magistrados Eduardo Cifuentes y Vladimiro Naranjo– resolvió negar la nulidad interpuesta contra la sentencia T-568 de 1999.

1.17. Se sostiene que, en cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Constitucional, Empresas Varias de Medellín *“reintegró e indemnizó a 161 de los trabajadores despedidos; 29 no fueron reintegrados por Servicios Agropecuarios PERO SI FUERON INDEMNIZADOS; 7 fallecieron; 6 se encontraban jubilados por fallos judiciales antes del reintegro; 2 renunciaron al reintegro. Los trabajadores que no fueron reintegrados fueron indemnizados”*. En los folios 28-50 se hace una relación de los pagos efectuados.

2. Pretensiones

Con base en la situación fáctica expuesta, la parte actora impetra las siguientes declaraciones y condenas:



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

Principales:

1. *Que se declare que la Nación, Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial es responsable de los perjuicios materiales sufridos por la demandante, EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN E.S.P., causados y originados en el error judicial en que incurrió la Corte Constitucional en la sentencia T-568 de 1999, al ordenar el reintegro de los trabajadores previamente despedidos por EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN E.S.P.*
2. *Que como consecuencia de lo anterior se condene a la Nación, Rama Judicial – Rama Ejecutiva de Administración Judicial a pagar a la demandante EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN E.S.P., los perjuicios sufridos, como consecuencia de la anterior providencia, esto es el monto que debió desembolsar la demandante para acatar el fallo de la Corte Constitucional, a fin de indemnizar a quienes solicitaron la tutela, según el monto que resulte probado en el presente proceso.*
3. *Que asimismo se condene a la demandada a resarcir el daño que se ocasionó y se ocasionará al patrimonio de la demandante por concepto del costo económico que se ha generado y se generará para el patrimonio de la demandante, con ocasión de los reintegros que debió realizar, por cuanto los mismos implicaron e implicarán pagos de aportes por concepto de seguridad social, salud, aportes pensionales, cesantías, prima de servicios, vacaciones, Sena, ICBF, Cajas de Compensación Familiar y los aportes extralegales y convencionales, perjuicio que ya se ha ocasionado y se ocasionará de manera cierta, tanto actual como futura en el patrimonio de la demandante, por los reintegros del personal ordenados por la Corte Constitucional, según el monto que resulte probado en el presente proceso.*
4. *Que se condene a la demanda al pago de intereses del 6% anual sobre las sumas que debió pagar la demandante en cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional, desde el momento en que se realizó el desembolso por parte de la demandante, hasta el momento en que se profiera el fallo en el presente proceso.*
5. *Que se condene a la demandada a pagar la actualización monetaria a que haya lugar, de acuerdo al índice de precios al consumidor IPC, certificado por el DANE, actualización que se aplicará sobre el monto de la condena correspondiente a las prestaciones segunda y tercera, desde el momento en que se hayan efectuado los pagos por parte de EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN E.S.P. hasta la fecha de la sentencia que ponga fin a este proceso.*
6. *Que sobre el monto de la condena se liquiden intereses de mora desde el momento de la presentación de la demanda.*
7. *Que se condene en costas y agencias en derecho a la demandada.*
8. *En el caso de que el tribunal no acceda a las anteriores pretensiones principales, se solicita pronunciarse sobre las siguientes*

Pretensiones subsidiarias

1. *Que se declare que la Nación, Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial es responsable administrativamente de los perjuicios materiales sufridos por la demandante, originados en el error*



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

judicial en que incurrieron, de una parte el Consejo de Estado, sección segunda, y de otra, 205 jueces laborales que a continuación de enumeran, al proferir las sentencias correspondientes, error en el que incurren según la sentencia T-568/99 de la Corte Constitucional, al negar las pretensiones de las demandas interpuestas por los trabajadores de EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN, en la que se perseguía que se declarase que el contrato celebrado entre EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN y el trabajador fue terminado en forma unilateral e ilegal sin que mediara justa causa, y que como consecuencia de lo anterior se procediera a reintegrar a los trabajadores y a pagar las indemnizaciones correspondientes”.

2. *Que como consecuencia de lo anterior se condene a la Nación, Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a pagar a la demandante los perjuicios sufridos como consecuencia de las anteriores providencias, esto es el monto que debió desembolsar la demandante para acatar el fallo de la Corte Constitucional, a fin de indemnizar a quienes solicitaron la tutela, según el monto que resulta probado en el presente proceso.*
3. *Que asimismo se condene a la demandada a resarcir el daño que se ocasionó y se ocasionará al patrimonio de la demandante por concepto del costo económico que se ha generado y se generará para el patrimonio de la demandante, con ocasión de los reintegros que debió realizar, por cuanto los mismos implicaron e implicarán pagos de aportes por concepto de seguridad social, salud, aportes pensionales, Cesantías, prima de servicios, vacaciones, Sena, ICBF y Caja de Compensación Familiar, y los aportes extralegales y convencionales, perjuicio que se ha ocasionado y se ocasionaría de manera cierta, tanto actual como futura en el patrimonio de la demandante, por los reintegros del personal ordenados por la Corte Constitucional, según el monto que resulta probado en el presente proceso.*
4. *Que se condene a la demandada al pago de intereses del 6% anual sobre las sumas que debió pagar la demandante en cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional, desde el momento en que se realizó el desembolso por parte de la demandante, hasta el momento en que se profiera el fallo en el presente proceso.*
5. *Que se condene a la demandada a pagar la actualización monetaria a que haya lugar, de acuerdo al índice de precios al consumidor IPC, certificado por el DANE, actualización que se aplicará sobre el monto de la condena correspondiente a las pretensiones segunda y tercera, desde el momento en que se hayan efectuado los pagos por parte de EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN E.S.P. hasta la fecha que ponga fin a este proceso.*
6. *Que sobre el monto de la condena se liquiden intereses de mora desde el momento de la presentación de la demanda, en los términos del Código Contencioso Administrativo.*
7. *Que se condene en costas y agencias en derecho a la demandada.*

En este lugar, debe la Sala precisar que, mediante comunicado allegado al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 22 de enero de 2002, el apoderado judicial de las Empresas Varias de Medellín E.S.P. informó que desistía **“única y exclusivamente** de las pretensiones subsidiarias de la



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

*demanda de la referencia, bajo el acápite denominado ‘**Pretensiones Subsidiarias**’, desistimiento que [agregó] realizó de conformidad con la facultad expresa que [le] fue conferida para este efecto, como consta en el poder que [anexa] a este memorial” –se destaca–.*

3. La defensa

3.1. Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

3.1.1. En escrito presentado el 12 de abril de 2002 (fls. 187-196 c. 1), la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial se opuso, por conducto de apoderado, a las pretensiones de la demanda e insistió en la necesidad de tener claridad acerca de que la decisión emitida por la Corte Constitucional, *“respecto de la que la demandante pretende encontrar error”*, fue emitida en razón de la demanda interpuesta por el sindicato de las Empresas Varias de Medellín, mientras que *“los jueces laborales se pronunciaron sobre las pretensiones, derechos individuales pretendidos por los trabajadores de las Empresas Varias de Medellín”*.

Agregó que era preciso distinguir entre la demanda presentada individualmente ante la jurisdicción ordinaria por los trabajadores y la actuación adelantada en sede de tutela por el sindicato, en representación de sus afiliados, actuación ésta que fue la que dio lugar a la sentencia emitida por la Corte Constitucional que se censura.

Para la Dirección *“es claro que los sindicatos representan a sus afiliados en asuntos relacionados con las convenciones colectivas o para defender sus intereses económicos comunes o generales”*. De ahí se deriva la legitimidad del sindicato para solicitar la tutela de derechos de los que es titular y que fueron debidamente protegidos por la Corte Constitucional, en la sentencia T-568 de 1999.

Considera que el pronunciamiento de la Corte Constitucional se ajustó a las normas constitucionales, interpretadas a la luz de las disposiciones y convenios internacionales. Sobre esa base, la Corte demostró que “e/



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

desconocimiento de los derechos que asistían a los agremiados del sindicato [fue] francamente violatorio [de] los pactos internacionales adoptados por el gobierno, hasta el punto de encontrar aberrante el hecho de que el [E]stado se colocó (sic.) en patrono y juez de las decisiones que afectaron a los sindicalizados, puesto que siendo empleados del Estado, el Estado mismo estaba decidiendo administrativamente sobre la ilegalidad o no de la huelga, situación para la que se recomendó al gobierno entrar a regular por ser violatoria de normas superiores”.

En vista de lo anterior, propuso la excepción de ausencia de causa para demandar, pues, en su criterio, no existió por parte de la Corte Constitucional ningún pronunciamiento irregular o caprichoso y el emitido lo fue *“atendiendo los normativos procesales”* y de acuerdo con las exigencias derivadas del ordenamiento jurídico constitucional, motivo por el cual no existe razón para afirmar que se ha causado un daño.

3.1.2. Como réplica a la excepción presentada por la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el apoderado judicial de Empresas Varias de Medellín (folios 197-202) adujo que la excepción formulada no era procedente *“pues de acuerdo con los argumentos presentados en la demanda es claro que en este caso existe una relación de causalidad para demandar, y además se tiene fundamento legal para demandar y reclamar los perjuicios”*.

Enfatizó que en el proceso de la referencia la empresa demandante cuenta con el debido soporte jurídico para presentar la acción de reparación directa, con el fin de que se reparen los perjuicios provocados *“al particular como consecuencia del error judicial de la Corte Constitucional en la sentencia T-568 de 1999”*. Los fundamentos jurídicos para demandar se encuentran consignados en el artículo 90 C.P. y en los artículos 65 y siguientes de la Ley 270 de 1996, relativos al error judicial.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

Subrayó, asimismo, que la sentencia T-568 de 1999 *“no presenta un problema de interpretación de los hechos. Por el contrario en esta providencia se desconocen preceptos legales y constitucionales”* y, a renglón seguido, mencionó los siguientes: **i)** artículo 6º C.P. por imponerle a Empresas Varias de Medellín una responsabilidad que no está en obligación de asumir, toda vez que *“siguió todos los procedimientos establecidos en la ley para despedir a los trabajadores, y su actuación conforme a la ley fue confirmada por las sentencias de diferentes jueces de la rama jurisdiccional”*; **ii)** el principio de la cosa juzgada, pues la sentencia pasó por alto el pronunciamiento hecho por el Consejo de Estado el 26 de octubre de 1994 y 205 sentencias de los jueces laborales *“que HICIERON TRÁNSITO A COSA JUZGADA, SIN DECLARAR DE FORMA EXPRESA QUE SE CONFIGURÓ UNA VÍA DE HECHO. La sentencia de la Corte Constitucional determina que el despido realizado fue ilegal, cuando subsisten 205 sentencias de los jueces laborales y una del Consejo de Estado que declaran que el despido fue ajustado a la ley”*; **iii)** el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo acorde con el cual se prohíbe expresamente la huelga en el servicio público de higiene y aseo; **iv)** el principio de irretroactividad de la ley *“pues aplica y hace obligatoria la Resolución del Comité de Libertad Sindical hacia el pasado”*; **v)** *“le otorga carácter obligatorio a una Recomendación del Consejo de Administración proveniente del Comité de Libertad Sindical de la OIT que de acuerdo con las disposiciones internacionales y en especial las normas de la OIT, no lo tiene”*.

4. Alegatos de Conclusión

4.1. Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (folios 291-294) reiteró cada una de las razones de hecho y derecho expuestas en el escrito de contestación de demanda. Sostuvo que Empresas Varias de Medellín pretende *“responsabilizar a la Nación por los presuntos perjuicios causados por el defectuoso funcionamiento judicial en donde solo se dio plena aplicación a los normativos de procedimiento por lo cual no se configura*



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

falla en la prestación del servicio ni error judicial en el pronunciamiento de las providencias”.

4.2. Empresas Varias de Medellín

Dado que el auto por medio del cual se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión fue recurrido y revocado, mediante providencia fechada 20 de septiembre de 2006, se corrió traslado para alegar de conclusión. En ese término, únicamente el apoderado judicial de la parte demandante formuló alegatos y reiteró las consideraciones y pretensiones formuladas en el escrito de demanda.

5. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia fechada 5 de diciembre de 2007, la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Subsección B, denegó las pretensiones de la demanda. Sustentó su decisión, entre otras, en las siguientes consideraciones.

5.1. Según el *a quo*, la lectura atenta de la demanda presentada por Empresas Varias de Medellín en el proceso de la referencia, permite identificar los siguientes motivos de censura respecto de la sentencia T-568 de 1999 proferida por la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional: **i)** defecto procedimental por desconocimiento del debido proceso, toda vez que existiendo pronunciamiento de la justicia ordinaria laboral y del juez de lo contencioso administrativo, la decisión de la Corte Constitucional de modo improcedente revivió, mediante acción de tutela, acciones ordinarias, asunto para el cual no se encuentra autorizada; **ii)** defecto sustantivo, pues la Corte Constitucional desconoció lo establecido por las normas del Código Sustantivo del Trabajo que *“permiten la declaratoria de huelga ilegal cuando ésta afecta los servicios públicos, declaración de ilegalidad que autoriza al empleador a despedir a los trabajadores en una huelga ilegal y por el contrario, aplicó erróneamente una recomendación del Comité de Libertad Sindical de la OIT, recomendaciones que no hacen parte del derecho interno y que para que*



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

tengan eficacia jurídica en nuestro ordenamiento legal deben ser incorporadas al derecho interno por el Estado que haga parte de los convenios de la OIT”.

5.2. Para el Tribunal el análisis de la sentencia T-568 de 1999 y, de todas y cada una de las posibles formas de configuración de una vía de hecho en la providencia censurada, permiten concluir que los defectos invocados por la empresa demandante no tuvieron lugar, entre otras, por los siguientes motivos: **i)** la acción de tutela en el asunto de la referencia fue presentada por el representante legal del sindicato de las Empresas Varias de Medellín en nombre de los trabajadores que fueron despedidos a raíz de la declaratoria de ilegalidad de la huelga. Bajo tales circunstancias, la tutela resulta procedente, pues los trabajadores despedidos quedaron desvinculados de su relación laboral y privados de sus ingresos laborales, con lo cual se afectó necesariamente su mínimo vital; **ii)** la naturaleza de la acción de tutela es diferente a la de las acciones ordinarias laborales o contencioso administrativas. Mientras con las acciones ordinarias se busca ejercer un control de legalidad estrictamente circunscrito *“a las causales de nulidad alegadas por el actor o a constatar la existencia o no de las causales de terminación de contrato por justa causa, en cambio, en la acción de tutela al juez constitucional le está dada la posibilidad de hacer un análisis amplio que incluye la revisión de las disposiciones constitucionales, teniendo en cuenta los tratados y convenios internacionales, toda vez que se trata de proteger los derechos fundamentales, siempre y cuando la acción de tutela sea procedente, por lo que al juez constitucional le compete analizar los hechos a la luz del bloque de constitucionalidad, que incluye los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado colombiano, sobre todo cuando el juez natural omite proteger los derechos fundamentales”.*

5.3. Por las razones brevemente reseñadas, el *a quo* denegó las pretensiones de la demanda.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

II. SEGUNDA INSTANCIA

1. Recurso de apelación

Inconforme con la decisión, (folios 533-644, c.) la parte demandante interpuso recurso de apelación. Insistió en que en la sentencia T-568 de 1999 se configuró vía de hecho por error judicial. En primer lugar, por cuanto la tutela no era procedente para pronunciarse sobre la vulneración del derecho al trabajo sin que previamente se agotaran las instancias ordinarias. En segundo lugar, toda vez que el fallo censurado le otorgó fuerza vinculante a una recomendación de la OIT, dejando sin efecto más de 200 providencias proferidas por la jurisdicción laboral y absteniéndose de observar los artículos 430 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo, normativa aplicable cuando se presenta huelga en servicios públicos esenciales.

Tras pronunciarse sobre la procedencia de la acción de reparación directa por error judicial, tanto como acerca del principio de inmediatez en cuanto presupuesto para la procedencia de la acción de tutela y, luego de referirse al principio de confianza legítima –principio que consideró fue vulnerado por, según su criterio, el cambio abrupto y arbitrario de jurisprudencia constitucional–, precisó la parte demandante que la Corte Constitucional se apartó de la teoría de la doctrina probable constitucional, quebrantando el principio de irretroactividad de la ley. Finalmente, concluyó que en el asunto bajo examen se presentó un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por daño antijurídico cierto y determinado, el que constituye causa suficiente para demandar.

2. Alegatos en Segunda Instancia

Empresas Varias de Medellín

Empresas Varias de Medellín, por conducto de apoderado judicial (folios 649-752, c.) solicitó tener en cuenta *“todos los argumentos expuestos en la demanda, en los alegatos de conclusión presentados ante el Tribunal*



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

Contencioso Administrativo y en la sustentación de este recurso de apelación en los que se evidencia cómo debe revocarse la sentencia de primera instancia y en consecuencia declarar la prosperidad de la totalidad de las pretensiones contenidas en la demanda y condenar a la demandada a pagar a EVM la totalidad de los perjuicios causados conforme a lo probado en este proceso”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, pues, de acuerdo con lo señalado por la Sala Plena Contenciosa, conforme al artículo 73 de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de Administración de Justicia¹, la segunda instancia de los procesos adelantados en ejercicio de la acción de reparación directa, por causa de la administración de justicia, corresponde a esta Corporación².

2. Cuestión previa: impedimento del magistrado Ramiro Pazos Guerrero e integración de la Sala

Mediante providencia fechada 22 de julio de 2015 la magistrada ponente resolvió

DECLARAR fundado el impedimento manifestado por el consejero Ramiro Pazos Guerrero, integrante de la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado, para conocer del asunto de la referencia, por estar incurso en la causal prevista en el numeral 2º del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y en consecuencia separarlo del conocimiento.

¹ “De las acciones de reparación directa y de repetición de que tratan los artículos anteriores, conocerá de modo privativo la Jurisdicción Contencioso Administrativa conforme al procedimiento ordinario y de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos”.

² En tal sentido, Consejo de Estado, Sala Plena, auto del 9 de septiembre de 2008, expediente. 11001-03-26-000-2008-00009-00, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

Acorde con el sorteo realizado en sesión del 11 de noviembre de 2016³, para efectos de esta decisión, integra la Sala el conjuez César Negret Mosquera.

3. Problema jurídico

Debe la Sala resolver las pretensiones de reparación instauradas por Empresas Varias de Medellín, por el error judicial en que habría incurrido la sentencia T-568 de 1999, proferida por la Sala Cuarta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, en cuanto amparó el derecho al trabajo, a la organización sindical, a la asociación, a la huelga y al debido proceso del Sindicato y sus afiliados y ordenó el reintegro de los trabajadores e indemnización de perjuicios⁴.

4. Daño

Según la parte actora, la conducta que da origen al juicio de responsabilidad estatal radica en que la Corte Constitucional se arrogó funciones que no le competen e incurrió en vías de hecho con ocasión de la sentencia T-568 de 1999, de lo que se colige un error judicial que le provocó un daño cierto a la empresa demandante, pues, en acatamiento de la providencia aludida, tuvo que asumir una carga laboral y prestacional que no tenía motivos jurídicos para soportar.

Conforme lo expuesto, pasa la Sala a efectuar un recuento de los hechos probados para luego establecer el daño, su antijuridicidad y a determinar si el mismo le resulta imputable a la Nación-Rama Judicial- Dirección Ejecutiva

³ Acta No. 15 de 2016.

⁴ Las siguientes censuras respecto de la sentencia fueron puestas de presente por la accionante en el recurso de apelación: **i)** desconoció los presupuestos de procedencia de la acción de tutela; **ii)** vulneró el principio de intangibilidad de los fallos judiciales, al dejar sin efecto más de 200 providencias emitidas por la jurisdicción ordinaria laboral y las providencias proferidas en sede de acción de nulidad electoral ante la jurisdicción contencioso administrativa; **iii)** se abstuvo de aplicar el Código Sustantivo de Trabajo –artículos 430 y 450– que rige en casos en los que la huelga se presenta en servicios públicos esenciales; **iv)** transgredió el principio de confianza legítima porque cambió abrupta y arbitrariamente la jurisprudencia de la Sala Plena y **v)** aplicó de manera retroactiva las recomendaciones emitidas por el Comité para la Libertad Sindical de la OIT (publicadas en el informe No. 309 de marzo de 1999) que, además, carecen de efectos vinculantes en el ordenamiento jurídico interno.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

de Administración Judicial. De ser ello así, será menester revocar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones.

4.1. Recuento de los hechos probados

Serán tenidos en cuenta los elementos probatorios aportados por las partes en las oportunidades legales, al igual que los allegados al plenario por disposición del *a quo* que acreditan los siguientes hechos:

4.1.1. Como se infiere de lo expuesto en el escrito de demanda⁵, el 24 de diciembre de 1992 el sindicato de Trabajadores de las Empresas Varias de Medellín denunció o dio por terminada la Convención que regía las relaciones obrero-patronales. Finalizada la etapa de arreglo directo iniciada el 12 de enero de 1993 sin resultado alguno y, rechazada por los trabajadores la solicitud de prórroga formulada por la Empresa, se procedió a la etapa de tribunal de arbitramento. A partir del 16 de enero de 1993, el sindicato inició cese de actividades; se tomó el relleno sanitario de la ciudad de Medellín y efectuó otras ocupaciones de hecho que provocaron daño a personas, instalaciones y vehículos.

El 18 de febrero de 1993, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social declaró ilegal la huelga, mediante resolución 414 de 1993, con sustento en los artículos 430, párrafo primero, incisos e) y f) y 450 inciso a), del Código Sustantivo de Trabajo que prohíben la realización de huelgas en los servicios públicos.

4.1.2. Se deriva asimismo del escrito de demanda⁶ que, ante la persistencia de los trabajadores en el cese de actividades, las Empresas Varias de Medellín procedieron a despedir a 205 trabajadores fundadas en la

⁵ Hecho no controvertido en el curso del proceso, (visible en los folios 1-131, c. 1 y reiterado en las intervenciones de la parte demandante en las diferentes etapas del proceso en el expediente de la referencia).

⁶ Hecho no controvertido en el curso del proceso, (visible en los folios 1-131, c. 1 y reiterado en las intervenciones de la parte demandante en las diferentes etapas del proceso en el expediente de la referencia).



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

declaratoria de ilegalidad de huelga, como razón suficiente para adoptar la medida. Se adujo, además, que los trabajadores ya habían sido enterados de la resolución, por los avisos publicados el 19 de febrero de 1993 y por los informe radiales.

4.1.3. También se concluye del escrito de demanda⁷ que, en razón de los despidos masivos, los trabajadores de las Empresas Varias de Medellín, de manera individual, instauraron acciones ante la jurisdicción ordinaria para controvertir la ilegalidad de los despidos y obtener el reintegro. De igual modo, se pone de presente que el sindicato interpuso acción de nulidad contra la resolución 414 de 1993 proferida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ante el Consejo de Estado y que, tanto en la jurisdicción ordinaria, como en sede de nulidad en la jurisdicción contencioso administrativa, se obtuvieron resultados negativos a las pretensiones incoadas⁸, motivo por el cual, el 18 de noviembre de 1996, el sindicato resolvió acudir ante el Comité para la Libertad Sindical de la OIT con el fin de presentar queja. A raíz de la queja interpuesta, el Comité de Libertad Sindical de la OIT, luego de examinar los alegatos, invitó al Consejo de Administración a que apruebe un conjunto de recomendaciones dirigidas al Gobierno colombiano publicadas en el informe No. 309 de marzo de 1999.

Como el escrito de demanda se restringió a transcribir únicamente el aparte que contiene el exhorto, a continuación se cita, en extenso, el documento⁹ – se destaca–:

'QUEJA CONTRA EL GOBIERNO DE COLOMBIA PRESENTADA POR EL SINDICATO DE TRABAJADORES DE LAS EMPRESAS VARIAS MUNICIPALES DE MEDELLÍN (EEVVMM)

Informe núm. 309, Caso(s) núm(s). 1916

REFERENCIA

⁷ Hecho no controvertido en el curso del proceso, (visible en los folios 1-131, c. 1 y reiterado en las intervenciones de la parte demandante en las diferentes etapas del proceso en el expediente de la referencia).

⁸ La última decisión data de marzo de 1996.

⁹ Informe No. 309 presentado por el Comité de Libertad Sindical de la OIT en marzo de 1999. Disponible en el sitio www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed.../wcms_146697.pdf



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

(...)

CURSO DADO DESPUES DE EMITIDAS LAS CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES DEL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL

Mar. 1999

INTRODUCCIÓN

Alegatos: **despidos antisindicales como consecuencia de la declaración de ilegalidad de una huelga.**

92. La queja objeto del presente caso figura en una comunicación del Sindicato de Trabajadores de las Empresas Varias Municipales de Medellín (EEVMM) de fecha 18 de noviembre de 1996. El Gobierno envió ciertas observaciones por comunicación de fecha 23 de junio de 1997.

93. **Colombia ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).**

ANTECEDENTES

A. Alegatos del querellante

94. En su comunicación de 18 de noviembre de 1996, el Sindicato de Trabajadores de las Empresas Varias Municipales de Medellín (EEVMM) alega el despido de 209 trabajadores (incluidos todos los miembros de la junta directiva del sindicato, los integrantes de la comisión de reclamos, los integrantes de la comisión negociadora e integrantes de las tres juntas directivas anteriores, así como numerosos afiliados al sindicato), como consecuencia de la declaración de ilegalidad de la huelga que se llevara a cabo en febrero de 1993 en el marco de un conflicto surgido por la negociación de una convención colectiva en la empresa de recolección de basuras denominada Empresas Varias Municipales de Medellín. La huelga fue declarada ilegal por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el 18 de febrero de 1993, basándose para ello en lo dispuesto en los artículos 430, párrafo primero, incisos e) y f) y 450 inciso a), del Código Sustantivo de Trabajo que prohíben la realización de huelgas en los servicios públicos. (La organización querellante adjunta a su queja una copia de la resolución ministerial en la que se transcriben las partes pertinentes de estos artículos. El artículo 430, párrafo primero, e incisos e) y f) dispone lo siguiente: 'De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los **servicios públicos**. Para este efecto se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas; constituyen por tanto, **servicio público**, entre otras, las siguientes actividades: ... e) **las... plazas de mercado...**; f) **las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones.**')

95. La organización querellante manifiesta que tanto el sindicato como los trabajadores perjudicados interpusieron recursos administrativos y judiciales, que finalizaron en marzo de 1996, y que todas las decisiones administrativas y sentencias judiciales aceptaron la conformidad de los despidos con las normas de derecho interno.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

B. Respuesta del Gobierno

96. En su comunicación de 23 de junio de 1997, el Gobierno se refiere a violaciones de ciertas disposiciones de la convención colectiva por parte de la empresa denominada Empresas Varias Municipales de Medellín y a una investigación administrativa solicitada por la organización querellante al respecto en enero de 1993. El Gobierno detalla en su respuesta el curso dado a las denuncias en distintas instancias administrativas y judiciales.

97. Dado que estas observaciones del Gobierno no tienen relación con los alegatos -- inclusive se trata de hechos anteriores a los alegatos en el presente caso --, la Oficina solicitó informaciones precisas al Gobierno por comunicación de 10 de julio de 1997, y pese a ello, a la fecha aún no se han recibido.

CONCLUSIONES

C. Conclusiones del Comité

98. El Comité observa que en el presente caso la organización querellante alega el despido de 209 trabajadores de la empresa denominada Empresas Varias Municipales de Medellín (que se dedica a la recolección de basuras) -- incluidos todos los miembros de la junta directiva del sindicato, los integrantes de la comisión de reclamos, los integrantes de la comisión negociadora e integrantes de las tres juntas directivas anteriores, así como numerosos afiliados al sindicato --, como consecuencia de la declaración de ilegalidad de una huelga llevada a cabo en febrero de 1993 en el marco de un conflicto surgido por la negociación de una convención colectiva. El Comité observa que la huelga fue declarada ilegal por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el 18 de febrero de 1993, basándose para ello en lo dispuesto en los artículos 430, párrafo primero, incisos e) y f) y 450 inciso a), del Código Sustantivo de Trabajo que prohíben la realización de huelgas en los servicios públicos, que son considerados esenciales por el Gobierno (aunque el Comité considera que no lo son en el sentido estricto del término).

99. En primer lugar, el Comité lamenta observar que en su respuesta el Gobierno no se refiere específicamente a los despidos ocurridos como consecuencia de la declaración de ilegalidad de la huelga, sino que se refiere a otros problemas (violaciones a ciertas disposiciones de la convención colectiva por parte del empleador, inclusive anteriores a los hechos alegados en el presente caso) que no han sido objeto de los alegatos. El Comité observa que el 10 de julio de 1997 la Oficina solicitó informaciones precisas al Gobierno sobre las cuestiones planteadas por la organización querellante, y que pese a ello, aún no se han recibido.

100. En cuanto a la declaración de ilegalidad de la huelga en virtud del carácter esencial del servicio de recolección de basuras que realiza la empresa denominada Empresas Varias Municipales de Medellín, **el Comité desea subrayar que el servicio de recolección de basuras no es un servicio esencial en el sentido estricto del término (es decir aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población) en el que puede justificarse una exclusión absoluta de la huelga, si bien, en virtud de sus características, la Comisión de Expertos en**



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado que puede convertirse en esencial si la huelga que repercute en este servicio dura más de un cierto período o adquiere tal dimensión que puede correr peligro la salud o la vida de la población (véase Estudio general sobre libertad sindical y negociación colectiva, 1994, párrafo 160). En ese sentido, el Comité considera que en aquellos casos en que es admisible la imposición de servicios mínimos, como en el sector de la recolección de basuras, deberían tomarse medidas para garantizar que dicho servicio mínimo evite peligros para la salud o la seguridad pública. **En el presente caso, teniendo en cuenta estas consideraciones, el Comité lamenta la declaración de ilegalidad de la huelga en el sector de la recolección de basuras.**

101. **Además, el Comité recuerda que desde hace numerosos años, al analizar la conformidad de la legislación de Colombia con el Convenio núm. 87, la Comisión de Expertos critica las disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo en las que se basó el Gobierno para declarar la ilegalidad de la huelga, que imponen la prohibición de la huelga en una gama muy amplia de servicios públicos que no son necesariamente esenciales en el sentido estricto del término (véase observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III, Parte 1A, 1998).**

102. **Por otra parte, observando que la declaración de ilegalidad de la huelga fue realizada por la autoridad administrativa, el Comité desea señalar a la atención del Gobierno que "la declaración de ilegalidad de la huelga no debería corresponder al Gobierno sino a un órgano independiente de las partes y que cuente con su confianza"** (véase Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, cuarta edición, 1996, párrafo 522), particularmente en el sector público.

103. **En estas condiciones, el Comité deplora los despidos masivos que se produjeron y urge al Gobierno a que tome todas las medidas necesarias para que se reintegre en sus puestos de trabajo a los dirigentes sindicales, sindicalistas y trabajadores que fueron despedidos por haber participado en una huelga en 1993 en la empresa denominada Empresas Varias Municipales de Medellín y si ello no es posible, que se les indemnice de manera completa. Asimismo, el Comité pide al Gobierno que tome medidas para que en el futuro, la calificación de las huelgas sea realizada por un órgano independiente y no por la autoridad administrativa. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de las medidas adoptadas en este sentido.**

104. **Por último, el Comité, al igual que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, pide al Gobierno que tome medidas para modificar las disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo que prohíben la huelga en una amplia gama de servicios que no pueden ser considerados esenciales en el sentido estricto del término (en particular artículos 430 y 450).**

RECOMENDACIONES

Recomendaciones del Comité

105. **En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:**



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

a) el Comité urge al Gobierno a que tome todas las medidas necesarias para que se reintegre en sus puestos de trabajo a los dirigentes sindicales, sindicalistas y trabajadores que fueron despedidos por haber participado en una huelga en la empresa denominada Empresas Varias Municipales de Medellín y si ello no es posible, que se les indemnice de manera completa. Asimismo, el Comité pide al Gobierno que tome medidas para que en el futuro, la calificación de las huelgas sea realizada por un órgano independiente y no por la autoridad administrativa. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de las medidas adoptadas en este sentido, y

b) el Comité, al igual que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, pide al Gobierno que tome medidas para modificar las disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo que prohíben la huelga en una amplia gama de servicios que no pueden ser considerados esenciales en el sentido estricto del término (en particular artículos 430 y 450).

4.1.4. El sindicato presentó acción de tutela contra las Empresas Varias de Medellín y contra el municipio, entre otras, para solicitar la protección de los derechos constitucionales fundamentales al trabajo, organización sindical, asociación, huelga y debido proceso que, consideró, fueron vulnerados con ocasión del despido masivo de más de 200 trabajadores (incluidos todos los miembros de la junta directiva del sindicato, los integrantes de las comisiones de reclamos y negociadora e integrantes de las tres juntas directivas anteriores, así como numerosos afiliados¹⁰).

Trajo a colación el desconocimiento de lo dispuesto por el ordenamiento constitucional, asimismo, de mandatos derivados de convenios internacionales aprobados por Colombia que protegen de manera especial el derecho a la libertad sindical. Adicionalmente, el sindicato reprochó **i)** la injerencia indebida del Estado en las actividades de su organización; **ii)** la violación del debido proceso en los despidos efectuados y **iii)** la reticencia del Gobierno y de las Empresas Varias de Medellín frente a la recomendación que se emitió con ocasión de la queja elevada ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, por el referido sindicato.

¹⁰ En el escrito de demanda (folios 11 a 15, c. 1), se hace un listado de los trabajadores despedidos.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

4.1.5. El sindicato no solo invocó la protección de los derechos constitucionales al trabajo, a la organización sindical, a la asociación, a la huelga y al debido proceso. Adicionalmente, solicitó que el juez constitucional disponga el efectivo reintegro de los trabajadores al puesto que ocupaban antes de que ocurriera el despido, **ii)** declare que no hubo solución de continuidad en la prestación del servicio y **iii)** reconozca a la organización de los trabajadores, sin perjuicio del despido y **iv)** ordene al empleador cumplir con la erogación para con el sindicato.

4.1.6. En sede de tutela, el Tribunal Administrativo de Antioquia rechazó por improcedente la acción. Consideró que el sindicato agotó todas las instancias ordinarias ante el Consejo de Estado y los jueces laborales, para lograr el reintegro de los empleados, con resultados negativos y que las recomendaciones de la OIT, carecen de obligatoriedad. La Sección Tercera del Consejo de Estado, confirmó la decisión del *a quo*. Sostuvo, de una parte, que solo los convenios suscritos por el Estado y aprobados por el Congreso lo vinculan, de donde mediante una acción de tutela no se puede pretender exigir el cumplimiento de una recomendación de la OIT y, de otra, que los trabajadores despedidos agotaron la vía ordinaria, con resultado desfavorable.

4.1.7. La acción de tutela fue seleccionada y repartida a la Sala Cuarta de Decisión de Tutela de la Corte Constitucional, la que el 10 de agosto de 1999, mediante sentencia T-568, resolvió –se destaca–:

Primero. REVOCAR las sentencias proferidas en el trámite de este proceso por el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Consejo de Estado -Sección Tercera-; en su lugar, tutelar los derechos al trabajo, a la organización sindical, a la asociación, la huelga, y el debido proceso del Sindicato de las Empresas Varias de Medellín E.S.P.

Segundo. ORDENAR a las Empresas Varias de Medellín EPS (sic.) que proceda, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de este fallo de revisión, a reintegrar a los 209 trabajadores despedidos por los hechos que originaron esta acción, y a reconocerles los salarios y prestaciones que dejaron de percibir, entendiéndose para todos los efectos que no ha habido solución de continuidad en su relación laboral con esa empresa.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

En caso de resultar imposible reintegrar a alguno de ellos, previa la calificación de esa imposibilidad por el Tribunal Administrativo de Antioquia, esa Corporación determinará la indemnización que las Empresas Varias de Medellín deberá pagar a quienes no asuman de nuevo sus puestos por esta causa.

Tercero. CONDENAR in genere a las Empresas Varias de Medellín EPS (sic.) a pagar al Sindicato actor una indemnización, por los perjuicios que le causó con las vías de hecho en que incurrió al verificar el cese de actividades y despedir a 209 de sus afiliados y dirigentes. El Tribunal Administrativo de Antioquia adelantará el incidente requerido para liquidar el monto de esa indemnización.

Cuarto. EXHORTAR al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social a que proceda a presentar a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley para desarrollar como mínimo, la regulación del ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos no esenciales, por un lado, y la adscripción de la competencia para calificar la legalidad de los ceses de actividades que se presenten en los servicios públicos no esenciales, a un organismo independiente de las partes enfrentadas en esos conflictos colectivos, por el otro lado.

Quinto. PREVENIR a las Empresas Varias de Medellín EPS (sic.), al Municipio de Medellín y al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que se abstengan de comportamientos como los que dieron origen a esta acción, so pena de las sanciones contempladas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

Sexto. PREVENIR al Ministerio de Relaciones Exteriores para que evite la desatención del trámite de las quejas que los nacionales presenten ante los órganos de control establecidos en los tratados o convenios ratificados por Colombia, so pena de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

Séptimo. COMUNICAR esta sentencia de revisión al Tribunal Administrativo de Antioquia, para los fines previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

4.2. La sentencia T-568 de 1999 proferida por la Corte Constitucional

En las consideraciones de su sentencia, la Corte precisó su competencia para revisar los fallos de instancia, proferidos **en sede de tutela** –en el caso que se analiza las decisiones emitidas, respectivamente, por el Tribunal Superior Administrativo de Antioquia y por la Sección Tercera del Consejo de Estado– competencia ésta ejercida de conformidad con los artículos 86 C.P. y 241 C.P. que a continuación se transcriben –se destaca–:

ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales”.

Entre los argumentos presentados por la Corte Constitucional para sustentar su decisión, se pueden distinguir dos tipos. En primer lugar, argumentos que avalan la procedencia de la acción de tutela y, en segundo, aquellos que se refieren al fondo del asunto.

4.2.1. Argumentos que avalan la procedencia de la acción de tutela

4.2.1.1. legitimación por activa y por pasiva

En relación con la legitimación por activa, concluyó la Corte que el sindicato de Empresas Varias de Medellín está jurídicamente autorizado para reclamar sus derechos y para representar los intereses de los trabajadores despedidos. En lo relativo a la legitimación por pasiva, advirtió que la transformación de Empresas Varias Municipales de Medellín en Empresas Varias de Medellín E.S.P. que tuvo lugar mediante el Acuerdo 001 de 1998, no pone en tela de juicio la legitimidad por pasiva de la entidad demandada,



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

toda vez que, de conformidad con el artículo 11 del aludido Acuerdo, se estableció, expresamente, que no había *“solución de continuidad en su existencia como persona jurídica, ni para efectos patrimoniales, de actividad, ni en los derechos y obligaciones causadas con anterioridad al acto”*.

4.2.1.2.- No hay hecho cumplido. Es indispensable distinguir entre las acciones interpuestas individualmente por los trabajadores de las Empresas Varias de Medellín para controvertir la legalidad de los despidos y la acción de tutela interpuesta por el sindicato para solicitar la protección de derechos constitucionales fundamentales

Respecto del argumento esbozado por Empresas Varias de Medellín, según el cual en el caso analizado se está ante un hecho cumplido, destacó la Corte la necesidad de distinguir entre *“los derechos individuales de los trabajadores expulsados sobre los cuales se pronunciaron los jueces laborales, y los derechos del sindicato que se reclaman por vía de tutela”* que no son los mismos, así *“el amparo de estos últimos pueda redundar en la efectividad de aquellos”*.

Dejó claro, que su pronunciamiento no versaría en manera alguna sobre los fallos emitidos por los jueces ordinarios acerca de los derechos individuales de los afiliados al sindicato. Puntualizó que se limitaría a pronunciarse sobre la solicitud impetrada por el sindicato y, en tal sentido, trataría sobre los derechos fundamentales de un ente colectivo *“y de la fuerza vinculante de la recomendación de un órgano internacional de control”*.

4.2.1.3.- La acción de tutela es procedente, pues el sindicato no dispone de otro medio judicial efectivo para solicitar la defensa de sus derechos constitucionales. Según el artículo 86 C.P. *“la acción de tutela procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”*

Encontró la Corte que el argumento de no agotamiento de las vías ordinarias presentado como excusa para alegar la no procedencia de la acción en sede de tutela, debe ser rechazado, toda vez que desconocería



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

no solo lo dispuesto por el artículo 93 C.P., sino lo prescrito por el artículo 86 C.P. en el que claramente se establece que *“la acción de tutela procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”* –se destaca–.

Con sustento en las consideraciones anotadas, concluyó la Corte que *“ni las autoridades administrativas ni el gobierno pueden escudarse en la cosa juzgada para ignorar una orden proveniente de un tribunal internacional o un órgano de control, pues el hecho de haber llegado hasta allí solamente denota que los recursos internos, agotados ya, no fueron efectivos”* –se destaca–.

4.2.2.- Argumentos que se refieren al fondo del asunto

En el momento de abordar la resolución del caso concreto, precisó la Corte que se ocuparía de dos asuntos fundamentales. Por un lado, establecer si los derechos constitucionales del sindicato fueron vulnerados por las actuaciones del gobierno, administración y jueces y, en consecuencia, si procede otorgar la protección solicitada. Por otro lado, *“aclarar el alcance de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT en el orden interno”*.

4.2.2.1.- Los derechos constitucionales del sindicato fueron efectivamente vulnerados por las actuaciones del gobierno, administración y jueces y, en consecuencia, procede otorgar la protección solicitada

En el acápite relativo al desconocimiento de los derechos constitucionales del sindicato, recordó que este gozaba de personería jurídica y, de tal modo, era titular del derecho al debido proceso aplicable de manera estricta en actuaciones judiciales y administrativas. Con base en las pruebas aportadas al plenario, concluyó que en los trámites adelantados para calificar la ilegalidad de la huelga por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

únicamente participó el empleador y los trabajadores fueron dejados de lado.

Para la Corte el proceder del ente administrativo no resultó justificable y la excusa de haberse respaldado en las normas del Código Sustantivo del Trabajo no podía ser de recibo, pues ello contradice mandatos establecidos en el ordenamiento jurídico, en este caso, el previsto por el artículo 2º de la C.P., encaminado a asegurar la participación de todas las personas *“en la producción de las decisiones que las afectan”*. Concluyó la Corte que, en el caso puesto a su consideración, la actuación adelantada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desconoce la norma mencionada y, además, los Convenios 87 y 98 de la OIT que integran el bloque de constitucionalidad, quebrantándose con ello la protección de la que son titulares tanto los trabajadores que participaron en la huelga, como los que no lo hicieron.

Adicionalmente, en relación con la declaración de ilegalidad de la huelga, evaluó la Corte dos aspectos: en primer lugar, la aplicación de normas contrarias a la Constitución que desconocen, específicamente, los artículos 53 C.P., 55 C.P. y vulneran, asimismo, los Convenios 87 y 98 de la OIT. Tras citar en extenso la sentencia C-405 de 1995, concluyó la Corte *“que la actuación de los funcionarios de las Empresas Varias y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no se ajustó a las normas constitucionales vigentes, y vulneró los derechos de 209 trabajadores que fueron despedidos por el hecho de manifestarse de una forma que no les estaba vedada”* –se destaca–.

En segundo lugar, evaluó la Corte el hecho de que la ilegalidad de la huelga hubiere sido declarada por autoridad administrativa. Sobre este último aspecto, consideró que los compromisos adquiridos por Colombia con la ratificación de los Convenios 87 y 98 de la OIT quedaban truncados, de llegar a admitirse que un ente administrativo pueda declarar la ilegalidad de una huelga, *“pues de esa manera se priva a los trabajadores de una garantía: la de tener acceso a un tercero imparcial que decida, cuando el*



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

conflicto entre ellos y su empleador sobre la conformidad de la huelga con su regulación legal, no puede ser dirimido por las partes”.

Otro aspecto abordado por la Corte en las consideraciones de su sentencia, se relaciona con la pregunta acerca de si los derechos laborales son o no susceptibles de ser protegidos por vía de tutela. En respuesta a ese interrogante, recordó la Corte que tales derechos han sido reconocidos como derechos humanos por diversos instrumentos internacionales y enfatizó cómo, según lo establecido por el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales en su artículo 2º, tales derechos son de naturaleza progresiva. Admitió que si, en efecto, esa constatación implicaba una apertura y suponía que los medios usados por los Estados para concretizar los derechos laborales podían ser laxos, ello no debía equipararse a permitir que los esfuerzos en pro de su efectiva protección fueran mínimos.

Así las cosas, los Estados debían velar porque su normatividad interna se acomodara a las exigencias de protección de los derechos laborales, obligación que en el plano internacional se desprendía de lo dispuesto por el artículo 26 de la Convención de Viena –*principio pacta sunt servanda*– y del artículo 27 de la misma codificación, que prohíbe invocar disposiciones de derecho interno para justificar el incumplimiento de obligaciones internacionales. Y más adelante agregó: “[e]l Gobierno colombiano, al ratificar la Constitución de la OIT y los posteriores convenios sobre libertad sindical, (es decir, habiendo demostrado su voluntad de asumir políticas institucionales para la protección y el progreso de los derechos de los trabajadores colombianos, y en especial de los sindicalizados) adquirió, en el ámbito internacional, la obligación de no menoscabar los derechos que había concedido y, aún más, de implementar los que mediante esos instrumentos se comprometía a llevar a cabo”.

Las consideraciones efectuadas, le permitieron a la Corte insistir en que lo establecido por el Código Sustantivo del Trabajo –artículos 430 y 450– así



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

como por el artículo 65 de la Ley 1990 –normas anteriores a la Constitución de 1991– resultaba incompatible con el cumplimiento de las obligaciones internacionales –se destaca–. Las actuaciones que sobre la base de los mismos adelanten las autoridades nacionales abren camino a los trabajadores para “reclamar ante estamentos internacionales la efectividad de los derechos que están ‘en el papel’” –se destaca–.

4.2.2.2.- Frente a la conducta denunciada en el escrito de tutela referente a que la administración central ha pretendido evadir las exigencias planteadas por las instancias internacionales bien en forma de comunicación, petición o recomendación, con la excusa de que se trata de un asunto que corresponde resolver a las entidades locales, y ante al silencio guardado por las entidades demandadas, la Corte precisó que como Colombia forma parte de un número considerable de organizaciones internacionales y en ese marco ha contraído obligaciones, el cumplimiento de tales obligaciones puede ser reclamado tanto por las Organizaciones, por los Estados y también por los individuos. A propósito de lo anterior añadió: *[e]n cualquiera de los casos es el Estado el llamado a corregir lo que, en su orden interno, contradiga el propósito y fin de los acuerdos internacionales, y él es responsable por el cumplimiento del tratado en todo el territorio”*.

Al momento de examinar cuán efectivas fueron en el caso objeto de examen las actuaciones de las autoridades públicas para proteger los derechos constitucionales de los afiliados al sindicato, concluyó que aunque los trabajadores acudieron y agotaron todas las vías disponibles para solicitar la protección de sus derechos, se encontraron con que, en todos los casos, los tribunales desdeñaron las normas internacionales que reconocen la protección de los derechos laborales e invocaron la necesidad de aplicar disposiciones de orden interno –se destaca–.

4.2.2.3.- Esa constatación le sirvió de base a la Corte para destacar que la Constitución de 1991 *“significó un notorio avance en cuanto a la concesión y garantía de las de las prerrogativas laborales. El derecho de asociación y el*



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

de sindicalización se reconocen; el de huelga mantuvo su rango constitucional, y se limitó su ejercicio únicamente para los servicios públicos esenciales. Además, se estableció que los Convenios en materia laboral forman parte de la legislación interna (art. 53), y con ello, los jueces de la República adquirieron la obligación de tenerlos en cuenta y aplicarlos cuando sea pertinente (art. 230 C.P.)” –se destaca–.

Subrayó la Corte que, como corolario de esos avances, se introdujo en la Constitución el artículo 93 C.P. y, a renglón seguido, pasó a referirse al bloque de constitucionalidad, para efectos de lo cual citó la sentencia C-225 de 1995. Concluyó que en el caso puesto a su consideración, el bloque de constitucionalidad se encuentra integrado por los artículos 1º, 5º, 39, 53, 56, y 93 C.P. –se destaca–. Así mismo, en las motivaciones se incluyeron la Constitución de la OIT y los Convenios 87 y 98 sobre libertad sindical, tratados éstos que, enfatizó la Corte, han sido “*debidamente ratificados por el Congreso (sic.), que versan sobre derechos que no pueden ser suspendidos ni aún bajo los estados de excepción*) en cuanto parte también del bloque de constitucionalidad al igual que los artículos pertinentes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Convención Americana de Derechos Humanos –se destaca–.

Para la Corte todas estas normas contienen los criterios que deben confrontarse con los artículos 430 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 65 de la Ley 50 de 1990 y subrayó que estas normas fueron las que tuvieron en cuenta los jueces que se pronunciaron en contra de los derechos de los trabajadores en la jurisdicción ordinaria y en sede de tutela y, además, son las mismas que tuvo en cuenta el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo para emitir su recomendación.

4.2.2.4.- Enseguida, se dedicó a examinar los alcances del derecho de asociación y sindicalización de conformidad con el bloque de



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

constitucionalidad integrado como quedó atrás expresado. Concluyó la Corte que en el caso sub judice “las autoridades nacionales de todos los órdenes (el Gerente de las Empresas Varias, el Ministerio de Trabajo, y Seguridad Social y los Jueces de la República) cometieron un grave error: ignoraron el derecho aplicable; en su lugar, escogieron normas desfavorables a los trabajadores, contrarias a la Constitución y a los deberes internacionales que el Estado se comprometió a cumplir” –se destaca–. Por ese motivo, resolvió la Corte que debía tomar las medidas indispensables “para retrotraer los efectos, en lo posible, o reparar el daño causado por la errónea o deficiente consideración de los derechos laborales de los demandantes” –se destaca–.

4.2.3.- Observaciones sobre el carácter vinculante de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT

La Corte destinó la última parte de sus consideraciones a pronunciarse sobre la obligatoriedad de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, para efecto de lo cual se refirió, primeramente, a la estructura interna de la OIT y recordó que dicha organización está compuesta por tres órganos principales cada uno de los cuales se encuentra conformado por tres delegaciones tripartitas: representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores.

Señaló que la Conferencia Internacional del Trabajo es el órgano supremo y su función *“consiste en discutir y adoptar instrumentos normativos de carácter internacional (convenios y recomendaciones) someterlos a consideración de los Estados, y controlar el cumplimiento de los convenios ya ratificados”*. La Oficina Internacional del Trabajo constituye el secretariado permanente de la organización y, a la vez, centro de registro y distribución de los documentos sobre la reglamentación del trabajo y las condiciones laborales en todo el mundo. Por su parte, el Consejo de Administración representa el órgano ejecutivo de la Organización encargado de fijar el orden del día, nombrar al Director General y elaborar el programa



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

tanto como el presupuesto de la Organización. Finalmente, el Comité de Libertad Sindical, en cuanto órgano especializado de la OIT, tiene como función examinar las quejas que se reciben sobre violaciones a la libertad sindical.

Después de recordar las etapas que deben agotarse en el trámite de quejas, puso de presente la Corte que, una vez examinado el caso de que se trate, el Comité en su informe al Consejo de Administración puede admitir o inadmitir la queja. En el primer caso, indica al gobierno demandado las irregularidades encontradas y lo invita a que adopte los correctivos del caso.

Tras establecer la diferencia entre las recomendaciones emitidas por la OIT y las proferidas por sus órganos de control, concluyó que en el caso sub examine se trataba de una recomendación emitida por un órgano de control con efectos vinculantes.

4.3.- Mediante auto fechado 9 de diciembre de 1999 la Sala Plena de la Corte Constitucional rechazó la solicitud de nulidad contra la sentencia T-568 de 1999

La Sala Plena de la Corte Constitucional negó la solicitud de nulidad presentada contra la sentencia T-568 de 1999 con siete de nueve votos posibles¹¹. En el referido auto, la Corte Constitucional respondió a las censuras formuladas por Empresas Varias de Medellín como sigue:

4.3.1.- Modificación de la jurisprudencia sin acudir a la Sala Plena

Bajo este reproche se agrupan varios motivos, entre ellos, modificar o contrariar unilateralmente y de manera impropia **a)** la cosa juzgada; **b)** la jurisprudencia sobre la declaratoria de ilegalidad de las huelgas y cese de actividades; **c)** la jurisprudencia sobre el derecho de huelga; **d)** la

¹¹ Los magistrados Eduardo Cifuentes y Vladimiro Naranjo salvaron el voto. Los argumentos desarrollados por los magistrados disidentes coinciden a grandes rasgos con los expresados por las Empresas Varias de Medellín para solicitar la nulidad de la sentencia.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

jurisprudencia sobre el bloque de constitucionalidad; **e)** la jurisprudencia sobre las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

Acerca de **a)** la censura relacionada con el desconocimiento de la intangibilidad de la cosa juzgada que, según Empresas Varias de Medellín, amparaba los fallos emitidos por los jueces laborales respecto de la legalidad de los despidos y por el Consejo de Estado en relación con la solicitud de nulidad de la resolución proferida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre la ilegalidad de la huelga, recalcó la Corte que únicamente se revisaron los fallos emitidos por el *a quo* y el *ad quem*, esto es, los emitidos en **sede de tutela** respectivamente por el Tribunal Superior Administrativo de Antioquia y por la Sección Tercera del Consejo de Estado y no hubo pronunciamiento alguno sobre las decisiones emitidas por los jueces laborales ordinarios, ni acerca del fallo proferido por el Consejo de Estado en sede de acción de nulidad –se destaca–.

Subrayó la Corte cómo en la jurisdicción ordinaria los fallos recayeron sobre la legalidad de los despidos una vez decretada la huelga como ilegal, mientras en la tutela se solicitó la protección de los derechos constitucionales del sindicato y sus afiliados. Concluyó que *“si la re vinculación de los trabajadores despedidos no resultaba procedente como consecuencia de los supuestos normativos que tuvieron en cuenta para fallar los jueces laborales en procesos ordinarios, perfectamente lo puede ser como consecuencia de supuesto normativos diferentes, en un proceso de amparo en el que se decide sobre el restablecimiento de derechos también distintos”*.

En cuanto a **b)** la modificación indebida de la jurisprudencia sobre la ilegalidad de las huelgas y cese de actividades, recordó la Corte que si bien existía un pronunciamiento de esa Corporación en sede de acción pública de inconstitucionalidad en el que se declaró la exequibilidad del artículo 451 del Código Sustantivo del Trabajo, debía tenerse presente que tal situación no podía equipararse a que siempre que se aplique la norma declarada



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

ajustada a la Constitución, resulte innecesario verificar si el uso que se hace de la misma, a la luz de las circunstancias del asunto particular, es o no indebido. Para la Corte en el caso *“sobre el que versó la sentencia T-568/99, el Ministerio del Trabajo aplicó el citado artículo 451, de manera tal que violó los derechos al debido proceso, a la defensa y a la sindicalización, y la verificación, por la Sala, de esa actuación como contraria a la Carta, no implica un juicio de inconstitucionalidad sobre la norma indebidamente aplicada”*.

Respecto de **c)** la alteración unilateral de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de huelga, según Empresas Varias de Medellín en la sentencia C-432 de 1996 se sostuvo que el derecho a la huelga exige una reglamentación legal, al paso que en la sentencia C-450 de 1995 se estableció que tal derecho únicamente podía ser protegido por acción de tutela, si se encontraba en conexión con el derecho al trabajo o con la libre asociación sindical, pero en la providencia censurada se trató como fundamental, sin más.

Acerca de la objeción anotada, respondió la Corte que sería admisible única y exclusivamente si se *“ignora el texto mismo de la sentencia T-568. En él es claro que, en lugar de modificar la doctrina jurisprudencial de la Corte, se le dio plena aplicación, porque se consideró que el derecho de huelga aparecía en conexión con los derechos a la sindicalización, al trabajo, debido proceso y a la defensa, y que resultaba tutelable porque el Ministerio de Trabajo trató el servicio de recolección de basuras prestado por esas empresas como esencial (Resolución 000414 del 18 de febrero de 1993), cuando el legislador aún no lo había declarado tal (lo hizo en la Ley 142 de 1994)”* –se destaca–.

En lo relativo a la impropia modificación de la jurisprudencia constitucional sobre el bloque de constitucionalidad, citó la Corte la sentencia cuya nulidad se solicitó y concluyó que en dicho proveído el bloque de constitucionalidad se construyó *“para interpretar las normas que fijan el alcance de los*



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

derechos comprometidos [en el asunto sub judice] y el de la protección que les brindan, tanto las normas internacionales como los convenios incorporados en la legislación nacional, según lo establece el artículo 53 Superior. // Es decir, el bloque de constitucionalidad se usó para los fines precisos que señala el artículo 93 de la Carta Política: para interpretar el alcance de los derechos consagrados en ella ‘de conformidad, con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia’.

Frente al hecho de haber supuestamente contrariado la jurisprudencia sobre el poder vinculante de las recomendaciones emitidas por la Organización Internacional del Trabajo, recordó la Corte que en la sentencia censurada se diferenciaron las recomendaciones de la Conferencia General de la OIT, sin poder vinculante, de las emitidas por el Comité de Libertad Sindical y el Consejo de Administración que son intérpretes legítimos de la Constitución de la OIT. Agregó que la recomendación efectuada dentro del trámite de la queja debía ser acogida por el Estado miembro y que, si se piensa impugnar tal decisión, el planteamiento ha de llevarse ante la Corte Internacional de Justicia, tal como lo dispone el artículo 29 de la Constitución de la OIT, lo que no ocurrió en el caso que se examina.

4.3.2.- Presunta violación del debido proceso

En la solicitud de nulidad formulada por Empresas Varias de Medellín se consideró, asimismo, que la sentencia T-568 de 1999 desconoció el debido proceso pues:

a) Ordenó a las Empresas Varias de Medellín volver a vincular o indemnizar a los trabajadores despedidos, cuando esta empresa no participó en el proceso de queja ante la Organización Internacional del Trabajo. En relación con este aspecto, puso de presente la Corte que las Empresas Varias de Medellín no fueron notificadas en el trámite de la queja radicada ante el Comité de Libertad Sindical, toda vez que la empresa no forma parte del



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

trámite, dado que el único legitimado por pasiva es el Estado *“y fue a través del Gobierno que se representó en el trámite de queja al ente oficial denominado Empresas Varias de Medellín como consta en los informes de la Organización de marzo de 1998 y marzo de 1999 folios 140 a 149 de la solicitud de nulidad). Por tanto las Empresas Varias de Medellín sí estuvieron representadas en el trámite de la queja, y lo estuvieron de acuerdo con las normas aplicables en esa instancia internacional”*.

b) Aplicó a las Empresas Varias de Medellín recomendaciones de la OIT dirigidas al Estado Colombiano. Frente a esta objeción, la Corte insistió en que las recomendaciones no se dirigieron a las Empresas Varias de Medellín, sino al Estado colombiano, pero entre los organismos estatales llamados a darles aplicación en el orden jurídico interno se encontraban, además de los Ministerios de Relación Exteriores y, de Trabajo y Seguridad Social, el Municipio de Medellín y las Empresas Varias de Medellín *“demandados en vía de tutela, que tuvieron oportunidad de defenderse del cargo de violar con su actuación omisiva los derechos del Sindicato actor y de los trabajadores afiliados a esa organización y, la sentencia que se produjo en ese proceso sí les es aplicable // Más aún, sin que se hubieran producido las recomendaciones de los organismos de la OIT, sería procedente la tutela de los derechos amparados por la Corte en la sentencia impugnada, pues es claro que se violaron tales derechos en el procedimiento de verificación del cese de actividades, y que el servicio público de aseo no había sido catalogado por el legislador como esencial, por lo que tanto la declaración de ilegalidad del cese de actividades, como la sentencia del Consejo de Estado que denegó su nulidad, constituyen vías de hecho”* –se destaca–.

c) Motivó indebidamente las decisiones que adoptó. Sobre este aspecto consideró la Corte que las órdenes impartidas tuvieron por objeto restablecer los derechos que encontró fueron desconocidos y, de esta manera, cumplió tanto con las exigencias derivadas del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991 sobre el contenido de los fallos de tutela, como con



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

las que se siguen de lo dispuesto por el artículo 35 del mismo estatuto acerca de los fallos de revisión. Precisó que *“en sus consideraciones fueron debidamente identificados los derechos tutelados, se consideraron en detalle las conductas de las entidades demandadas que constituyen vías de hecho y vulneraron aquéllos, se analizó el alcance de las normas internas e internacionales que consagran tales derecho y establecen mecanismos para su protección, y se acudió a los intérpretes autorizados de las normas internacionales para efectos de aclarar su interpretación y su relación con el restablecimiento de los derechos conculcados”*.

5. LA IMPUTACIÓN

Para resolver si la Nación-Rama Judicial es responsable por los perjuicios causados a la empresa demandante, en razón de la sentencia T-568 de 1999, proferida por la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, es del caso analizar la responsabilidad estatal, al amparo del artículo 90 de la Carta, pues lo que en realidad interesa para definir la responsabilidad¹², tiene que ver con la antijuridicidad del daño y la atribución del mismo a la acción u omisión de un agente estatal.

Lo anterior, sin perjuicio de que el artículo 65 de la Ley 270 de 1996 prevé tres frentes o títulos generadores de responsabilidad, a saber¹³:

- Error jurisdiccional
- Privación injusta de la libertad
- Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente número 13.606. La Sala expresó: *“En la segunda tesis jurisprudencial sobre la responsabilidad del Estado causada en detención preventiva, ‘objetiva o amplia’, se sujeta esta responsabilidad y en cuanto a la conducta imputada a que la persona que ha sido privada de la libertad y que posteriormente ha sido liberada como consecuencia de una decisión de autoridad competente, ésta haya sido fundamentada en que el hecho no ocurrió, o no le es imputable o que no se constituyó conducta punible, sin necesidad de valorar la conducta del juez o de la autoridad que dispuso la detención”*. (negrillas del original, resalta la Sala). Ver recuento jurisprudencial sobre el tema en la decisión del Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 14 de marzo de 2002, expediente número 12.076.

¹³ La jurisprudencia, se ha pronunciado de diversas maneras, al margen de la declaratoria de constitucionalidad condicionada del artículo 66 de la Ley 270 de 1996, en sentencia C-037 de 1996.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

Lo anterior en cuanto la norma en mención dispone:

ARTICULO 65. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.

En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad.

Y, el artículo 66 de la misma normatividad, señala:

ARTICULO 66. ERROR JURISDICCIONAL. Es aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley.

Es de anotar que, pese a la declaratoria de constitucionalidad condicionada del artículo 66 de la Ley 270 de 1996, bajo el entendido que el Estado no compromete su responsabilidad en razón de decisiones, actuaciones u omisiones de las altas corporaciones judiciales, la Corte Constitucional ha puntualizado que la responsabilidad del Estado por el hecho del juez no compromete sino que afianza la independencia judicial y la seguridad jurídica, en cuanto aquella no puede ser entendida sino en el marco de la norma constitucional que la consagra, esto es sujeta al imperio del derecho.

Sostuvo la Corte¹⁴:

El artículo 90 y la responsabilidad patrimonial del Estado

“3- Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada -en especial en el artículo 16- los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal y plantearon, en particular en el campo extracontractual, la existencia de diversos regímenes de responsabilidad, como la falla en el servicio, el régimen de riesgo o el de daño especial. Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado, pues el artículo 90 señala con claridad que el Estado ‘responderá patrimonialmente por los

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1o de agosto de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas’.

Ahora bien, como se ve, el actual mandato constitucional es no sólo imperativo -ya que ordena al Estado responder- sino que no establece distinciones según los ámbitos de actuación de las autoridades públicas. En efecto, la norma simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública. Pero el artículo 90 no restringe esta responsabilidad patrimonial al campo extracontractual sino que consagra un régimen general, por lo cual la Corte no considera de recibo el argumento de uno de los intervinientes, según el cual la noción de daño antijurídico no es aplicable en el ámbito contractual. Por el contrario, para esta Corporación el inciso primero del artículo 90 consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado y comprende por ende no sólo la responsabilidad extracontractual sino también el sistema de responsabilidad precontractual (derivado de la ruptura de la relación jurídico-administrativa precontractual) así como también la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter contractual.

La Corte Constitucional coincide entonces con los criterios desarrollados por la Sección Tercera del Consejo de Estado, juez especializado en este campo. En efecto, según esa Corporación, los criterios lentamente contruidos por la jurisprudencia en materia de responsabilidad del Estado han recibido una expresión constitucional firme en el artículo 90, que representa entonces ‘la consagración de un principio constitucional constitutivo de la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, tanto la de naturaleza contractual como la extracontractual’. Por ello ha dicho esa misma Corporación que ese artículo 90 ‘es el tronco en el que encuentra fundamento la totalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado, trátase de la responsabilidad contractual o de la extracontractual’.

(...)

La misma Corte, al tiempo que se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 31 de la Ley 446 de 1998, consideró¹⁵:

“El segundo elemento que configura la responsabilidad patrimonial del Estado a la luz el artículo 90 constitucional es la imputabilidad del daño antijurídico a las autoridades públicas, aspecto en el cual también ha sido abordado por la jurisprudencia de esta Corporación y tratado profusamente por el Consejo de Estado. Esta última autoridad judicial ha sostenido que la imputación está ligada pero no se confunde con la causación material, por cuanto en ciertos eventos se produce una disociación entre tales conceptos, razón por la cual para imponer al Estado la obligación de reparar un daño “es menester, que además de constatar la antijuridicidad del mismo, el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un ‘título jurídico’ distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, la ‘imputatio juris’ además de la imputatio

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 10 de febrero de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

*facti*¹⁶.

La Corte Constitucional ha, de esta manera, reiterado las consideraciones del Consejo de Estado sobre los alcances del inciso primero artículo 90 de la Carta, tribunal que ha resumido su criterio en los siguientes términos:

"(S)on dos las condiciones indispensables para la procedencia de la declaración de la responsabilidad patrimonial con cargo del Estado y demás personas jurídicas de derecho público, a saber: el daño antijurídico y la imputabilidad del daño a alguna de ellas.

La noción de daño antijurídico es invariable cualquiera sea la clase (contractual o extracontractual) o el régimen de responsabilidad de que se trate; consistirá siempre en la lesión patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar.

La diferencia estriba, en consecuencia, en los títulos jurídicos de imputación del daño, determinantes de la causalidad jurídica más allá de la simple causalidad material que se deriva del nexo causal.

*Así, mientras en la responsabilidad fundada en el contrato, serán títulos jurídicos de imputación, por ejemplo los mandatos de buena fe, y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza los contratos conmutativos"(art. 28, ley 80 de 1993) en la extracontractual lo serán, además, la falla del servicio que es el título de imputación más frecuente, cualquiera que sea el sistema que para su prueba se adopte; la culpa personal en nexo con el servicio, prevista para citar algunas disposiciones, en el inciso 2° del artículo 90 de la C. N y en el artículo 77 del CCA; la igualdad de las personas ante la Ley (art. 13 de la C.N, entre otros); el riesgo excepcional establecido, por ejemplo por la Ley 104 de 1993 o en el decreto 444 del mismo año; el error judicial y el anormal funcionamiento de la administración de justicia art. 40 del CPC, art. 414 del CPP, etc), **la inconstitucionalidad de la Ley declarada judicialmente**, y principios de justicia de equidad como éste del no enriquecimiento sin causa." (negrillas fuera del texto original)¹⁷*

Esta última cita es pertinente para recalcar en la cuestión objeto de estudio en la presente decisión, pues tal como lo ha entendido el Consejo de Estado, la disposición constitucional que regula la materia establece la obligación de reparar los daños antijurídicos provenientes de **cualquier autoridad pública**. En efecto, como se ha reiterado el precepto simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad patrimonial estatal, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea

¹⁶Consejo de Estado. Sentencia de 13 de julio de 1993, loc. cit.

¹⁷ Sentencia del Consejo de Estado de mayo 8 de 1995, Expediente 8118, Consejero Ponente Juan de Dios Montes Hernández.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

imputable a una acción u omisión de una autoridad pública, sin hacer distinguos en cuanto al causante del daño.

La exequibilidad condicionada de la Corte Constitucional debe entenderse, entonces, desde la misma perspectiva que ha manejado esa Corporación respecto de la procedencia de la tutela contra providencias judiciales cuando la autoridad pública investida de la potestad de administrar justicia ha incurrido en vía de hecho; es decir, que sólo excepcionalmente será admisible la responsabilidad patrimonial del Estado derivada del error judicial cometido por las altas corporaciones de justicia y demás tribunales y juzgados en los eventos en que éste sea absolutamente evidente y no se requiera realizar ninguna labor hermenéutica para hallarlo configurado.

Se sabe y lo ha reiterado la jurisprudencia de esta corporación, que la imputación por error judicial se presenta de manera excepcional cuando el error cometido por los jueces es de tal magnitud, que resulta *“absolutamente evidente y no se requiere realizar ninguna labor hermenéutica para hallarlo configurado”*¹⁸. Por tanto, una decisión judicial incurre en error cuando obedece a una actuación arbitraria o caprichosa sea porque adolece de motivación o porque las razones aducidas para sustentarla no concuerdan con lo exigido por el ordenamiento jurídico.

Se trata de un error inexcusable o culposos que le resta a la providencia total juridicidad y la transforma en una vía de hecho. Frente a una decisión a tal punto arbitraria, sea –se insiste– porque carece de fundamentación jurídica o fáctica, sea porque se motivó de manera contraria a derecho, no cabe esgrimir la autonomía e independencia judicial, ni la seguridad jurídica.

¹⁸ Cfr. la sentencia proferida el 4 de septiembre de 1997 por la Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, del Consejo de Estado, Rad. No. 10285. C.P. Ricardo Hoyos Duque, en la que se encontró responsable a la Nación-Rama Judicial por los perjuicios causados como consecuencia del error judicial en que incurrió la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

El ordenamiento exige de sus jueces que fallen acorde con la objetividad que muestran los supuestos fácticos y que fundamenten su decisión en criterios razonables que respondan a los hechos debidamente probados y concuerden con el derecho aplicable interpretado, a la luz de los preceptos constitucionales, como lo exige el artículo 4º C.P.

En suma, el error jurisdiccional debe ser de envergadura tal, que la arbitrariedad pueda confirmarse con el mero cotejo objetivo entre el contenido de la providencia y los preceptos contemplados en el ordenamiento para que haya lugar a declarar la responsabilidad por ese motivo.

Con todo, a fin de estudiar el error judicial, el ordenamiento exige los siguientes requisitos de procedibilidad **a)** que quien lo alega haya ejercido los recursos de ley y **b)** que, en consecuencia, la providencia supuestamente contentiva del yerro se encuentre en firme.

Descendiendo al caso concreto puede, entonces, concluirse respecto de las exigencias de procedibilidad establecidas por el ordenamiento jurídico para la configuración de responsabilidad estatal por el error judicial, que **a)** Empresas Varias de Medellín interpuso los recursos de ley y **b)** la providencia supuestamente contentiva del error se encuentra en firme.

Siendo así, en lo que sigue pasa la Sala a examinar si de la sentencia T-569 de 1999 puede predicarse el error judicial.

5.1- Análisis del error judicial que se endilga a la sentencia T-568 de 1999, a la luz de las normas constitucionales e internacionales que vinculan al Estado colombiano

Los antecedentes relatan, que la accionante solicitó declarar responsable a la Nación-Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – por el daño antijurídico que le causó una decisión emitida por la Sala Cuarta de Decisión de Tutelas de la Corte Constitucional, el 10 de agosto de 1999,



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

providencia en la que, según la demandante, se configuró error judicial, dando lugar a la obligación de reparar.

En armonía con lo expuesto vale puntualizar de antemano que la Corte Constitucional analizó y confrontó en la Sala Plena la decisión de la Sala Cuarta de Decisión, encontrándola conforme con la Carta Política y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia, a los que se hizo mención, los que no pueden desconocerse ni suspenderse aún en estados de excepción.

En tal sentido, el marco de referencia para el examen propuesto en la demanda, se encuentra integrado por las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes en el momento en que ocurrieron los hechos, mismas a las que estaba sujeto el juez constitucional para dictar su sentencia y que permiten llegar a las siguientes conclusiones que descartan las censuras planteadas por la empresa accionante.

5.1.1- La acción de tutela resuelta por la sentencia T-568 de 1999 no atentó contra la intangibilidad de la cosa juzgada que ampara los fallos dictados por la jurisdicción ordinaria (laboral y contenciosa administrativa)

Como se desprende de los antecedentes, en el asunto de la referencia **i)** varios de los trabajadores afectados por los despidos desencadenados a raíz de la declaratoria de ilegalidad de la huelga promovida por el Sindicato de las Empresas Varias de Medellín presentaron, individualmente, demandas laborales ante la jurisdicción ordinaria; **ii)** negadas las mismas, algunos instauraron recurso de apelación o, en su defecto, de consulta y **iii)** tales recursos fueron negados en su totalidad.

A su vez, el Sindicato presentó demanda de nulidad de la resolución mediante la cual el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social decretó la ilegalidad de la huelga, negada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.



Ahora bien, sostiene la accionante que la sentencia T-568 de 1999 vulneró el principio de intangibilidad de las providencias judiciales.

El anterior reproche pasa por alto que los fallos respecto de los cuales se reivindica intangibilidad de la cosa juzgada se dictaron con ocasión del ejercicio de acciones ordinarias de legalidad que se distinguen de la acción de tutela en la forma y en la sustancia.

5.1.1.1.- El fallo censurado en sede de acción de reparación directa fue dictado por la Corte Constitucional contra sentencias proferidas **en sede de acción de tutela**¹⁹, respecto de las cuales la Corporación ejerció las facultades que le confieren los artículos 86 y 241 C.P., tanto como el Decreto 2591 de 1991 –se destaca–.

Nótese que a partir de la Constitución de 1991 y, pese a su carácter subsidiario²⁰, la acción de tutela adquirió lugar preponderante en el ordenamiento jurídico. Igual sucedió con las normas que regulan el mecanismo. Mediante el Decreto-Ley 2591 de 1991, el Gobierno nacional regló el instrumento con base en criterios de informalidad, agilidad y sencillez²¹.

5.1.1.2.- Mientras el objetivo y propósito de la acción de tutela radica en garantizar la protección de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados –atendiendo las circunstancias del solicitante en el caso concreto, sin que quepa exigir formalismos o requerimientos adicionales–, las acciones ordinarias se centran en temas de legalidad, a la luz de las solemnidades exigidas, en las que imperan los principios de justicia rogada, la no *reformatio in pejus* y el principio de congruencia.

¹⁹ Emitidas, respectivamente, por el Tribunal Superior Administrativo de Antioquia y por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

²⁰ Esto es, el mecanismo solo procede cuando se demuestra que se agotaron las vías ordinarias, a menos que pueda demostrarse que se está sufriendo un perjuicio irremediable.

²¹ Habilitado expresa y directamente por el artículo 5º transitorio de la Constitución.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

Así, aparte de que el interés público que envuelve la acción constitucional de tutela no está presente, con los mismos alcances, en procesos ordinarios en los que se debaten intereses meramente individuales, resulta indudable cómo la filosofía que inspira la acción de tutela, de raigambre estrictamente constitucional, impone a las autoridades judiciales una especial sensibilidad para proteger de manera informal, preferente y sumaria los derechos fundamentales.

En breve, los supuestos normativos desde los que está compelido a partir el juez de los derechos fundamentales en su análisis del caso, le imponen usar todas las posibilidades jurídicas a su alcance para restablecer estos derechos o impedir que se quebranten, si se comprueba que han sido vulnerados o existe amenaza de su desconocimiento.

5.1.1.3.- Así, puede ser que un mismo hecho relevante para el derecho de lugar a distintos tipos de análisis jurídicos; para el caso, uno es el que realizan los jueces ordinarios con base en criterios de legalidad y, otro, el que efectúa el juez de tutela a la luz del mandato de mayor eficacia y garantía de los derechos constitucionales fundamentales, de donde, dependiendo del terreno de que se trate se actúa de modo diverso, por cuanto cada uno de esos campos constituye *“planos distintos del mundo del derecho”*²².

Por eso, atina la Corte en la sentencia T-568 de 1999 cuando sostiene que los derechos reclamados ante la jurisdicción ordinaria y los reivindicados por vía de tutela no son los mismos, incluso si el amparo conferido en esta vía puede proyectarse sobre la efectividad de los derechos alegados ante aquella²³.

²² Jorge Peirano Facio, *Responsabilidad Extracontractual*, Temis, Bogotá, 2004, p. 32.

²³ Recuérdese que ante la negación de las acciones por la vía ordinaria, el sindicato acudió al Comité de Libertad Sindical que, en marzo de 1999 adoptó la recomendación dirigida al Estado colombiano de tomar las medidas indispensables para reintegrar *“en sus puestos de trabajo a los dirigentes sindicales, sindicalistas y trabajadores que fueron despedidos por haber participado en una huelga en la empresa denominada Empresas Varias de Medellín”* y ordenó que, de no ser ello posible, se los indemnizara en forma completa. Ante la renuencia de las autoridades a acatar la recomendación, el Sindicato de Empresas Varias de Medellín –agotada la vía ordinaria– acudió a



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

5.1.2.- Resulta, pues, indudable que la decisión contenida en la sentencia T-568 de 1999 no versó sobre las providencias que hicieron tránsito a cosa juzgada en la justicia ordinaria laboral. Tampoco se dirigió a poner en tela de juicio las providencias que resolvieron el recurso de nulidad que el sindicato de Empresas Varias de Medellín interpuso ante el Consejo de Estado contra la resolución 414 de 1993 mediante la cual el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social decretó la ilegalidad de la huelga promovida por el sindicato.

La sentencia acá censurada se encaminó, más bien, a conferir el amparo de los derechos constitucionales fundamentales al trabajo, asociación sindical, huelga y debido proceso invocado por el representante legal del Sindicato, a nombre de sus afiliados.

5.1.3.- Así las cosas, si en efecto los fallos de diferentes jueces laborales y del Consejo de Estado se encontraban ejecutoriados al momento de proferirse la sentencia T-568 de 1999, también es cierto que la aludida providencia no se dirigió a cuestionarlos y, por lo tanto, no se desconoció el principio de intangibilidad de las providencias judiciales.

Como se dejó dicho, la naturaleza de la acción de tutela es diferente a la de las acciones ordinarias laborales o contencioso administrativas. Mientras que mediante las acciones ordinarias se busca ejercer un control de legalidad y el mismo se circunscribe en forma estricta a verificar que se cumplan las exigencias y solemnidades legales –y, en el caso de la acción nulidad, a establecer si se configuraron o no las causales que dan paso a declararla–, el juez de tutela está forzado por el ordenamiento a realizar un análisis más amplio que incluye el ordenamiento ensanchado por las normas del derecho internacional de los derechos humanos aprobados por el Estado colombiano según los artículos 53 y 93 C.P.

la Corte Constitucional para solicitar la protección de los derechos fundamentales del sindicato y sus afiliados.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

Finalmente cabe señalar que, contrario a lo planteado en la demanda, la Corte Constitucional no incurrió en error judicial por haber atentado contra la intangibilidad de la cosa juzgada. Antes, por el contrario, interpretó y aplicó debidamente las normas constitucionales desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad en la materia.

5.2.- El sindicato de Empresas Públicas de Medellín estaba legitimado por activa para invocar la protección de los derechos constitucionales fundamentales de sus afiliados. La empresa, aunque fue trasformada, mantuvo a su cargo las obligaciones adquiridas

5.2.1.- La acción de tutela fue interpuesta por el representante legal del sindicato de las Empresas Varias de Medellín quien gozaba de personería jurídica y, de tal modo, era titular de los derechos cuya protección se invocó²⁴.

Como ya arriba se precisó, el sindicato demandó la protección de los derechos constitucionales fundamentales al trabajo, a la organización sindical, a la asociación, a la huelga y al debido proceso. Trajo a colación tanto la intervención indebida del Estado en las actividades de la organización sindical, como el desconocimiento del debido proceso por la declaratoria de ilegalidad de la huelga y los despidos masivos que le sobrevinieron, actuación que, a su juicio, trasgredió el ordenamiento jurídico.

Por último, puso de presente la renuencia del Gobierno y de las Empresas Varias de Medellín en observar la recomendación que se emitió con ocasión de la queja elevada ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT.

²⁴ El sindicato invocó la protección de los derechos constitucionales al trabajo, a la organización sindical, a la asociación, a la huelga y al debido proceso. Pretendió, en consecuencia, que el juez constitucional disponga el efectivo reintegro de los trabajadores al puesto que ocupaban antes de que ocurriera el despido, ii) declare que no hubo solución de continuidad en la prestación del servicio y iii) reconozca a la organización de los trabajadores, sin perjuicio del despido y iv) ordene al empleador cumplir con la erogación para con el sindicato.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

Pretendió, en consecuencia, que el juez constitucional **i)** dispusiera el efectivo reintegro de los trabajadores al puesto que ocupaban antes de que ocurriera el despido, **ii)** declarara que no hubo solución de continuidad en la prestación del servicio; **iii)** reconociera a la organización de los trabajadores, sin perjuicio del despido y **iv)** ordenara al empleador cumplir con la erogación para con el sindicato.

Todo lo anterior, a la luz de los mandatos establecidos en convenios internacionales aprobados por Colombia –incluso antes de la vigencia de la Constitución de 1991, como son los Convenios de la OIT que datan, respectivamente de 1948 y 1949 y fueron aprobados por Colombia en 1976, encaminados a proteger el derecho al trabajo, a la libertad sindical y el derecho de huelga–, documentos que, por virtud de lo dispuesto en los artículos 53 y 93 C.P., vinculan a las autoridades y ciudadanos, sin excepción.

5.2.2. Aunque la Empresa accionada fue trasformada por el Acuerdo 001 de 1998, según lo dispuesto por el artículo 11 de ese estatuto, no se presenta solución de continuidad en materia de obligaciones originadas antes de la vigencia del acto.

5.2.3.- De lo anterior se desprende que la tutela impetrada satisfizo la exigencia de legitimidad por activa y por pasiva y que la Corte en su sentencia no incurrió en error judicial, toda vez que interpretó y aplicó debidamente las normas constitucionales acorde con lo exigido por el ordenamiento jurídico, como se deriva de la atrás expuesto.

5.3.- El sindicato no disponía de otro medio judicial capaz de proteger los derechos constitucionales fundamentales cuyo amparo invocó

5.3.1.- La acción de tutela en el asunto de la referencia fue presentada por el representante legal del sindicato de las Empresas Varias de Medellín en nombre de los trabajadores que fueron despedidos a raíz de la declaratoria de ilegalidad de la huelga. Bajo tales circunstancias, la tutela resulta procedente, pues, al margen de que por la vía laboral se habían negado la



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

totalidad de pretensiones individuales que algunos trabajadores interpusieron ante la jurisdicción ordinaria, el despido masivo que tuvo lugar por la declaratoria de ilegalidad de la huelga, significó para los trabajadores quedar desvinculados de su relación laboral y privados de sus ingresos, hasta el punto del perjuicio irremediable, lo que pasó por alto el exhorto dirigido por intermedio del gobierno colombiano a todas las autoridades públicas de parte del Comité de Libertad Sindical de la OIT según el cual el servicio de recolección de basuras no es un servicio esencial en el sentido estricto del término puesto que su interrupción no pone en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población.

5.3.2.- La Corte en su decisión cumplió a cabalidad con el exhorto y siguió las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT dirigidas a obtener por parte de los poderes estatales el reintegro de los trabajadores masivamente despedidos y, en la medida en que ello no fuera factible, obtener que fueran indemnizados de manera completa.

5.3.3.- Se sigue de lo anterior, que la Corte no podía escudarse en disposiciones de orden interno²⁵, ni en la existencia de sentencias ejecutoriadas en la jurisdicción ordinaria para abstener un pronunciamiento en sede de tutela e ignorar la protección doblemente reforzada –interna e internacional– que prescribe el ordenamiento jurídico otorgar al derecho al trabajo, la libertad sindical y el derecho de huelga. Entonces, no comete error judicial la Corte en la sentencia T-568 de 1999 cuando concluye: *“las autoridades administrativas ni el gobierno pueden escudarse en la cosa juzgada para ignorar una orden proveniente de un tribunal internacional o un órgano de control, pues el hecho de haber llegado hasta allí solamente denota que los recursos internos, agotados ya, no fueron efectivos”* –se destaca–.

²⁵ Artículos 430 y 451 del Código Sustantivo del Trabajo (subrogado por el artículo 65 de la Ley 50 de 1990) que, como más adelante se verá, tampoco aplicaban al asunto de la referencia, pues, para el año de 1993, el legislador no se había pronunciado aún, acerca de si el servicio de aseo y recolección de basuras podía calificarse como esencial en los términos del artículo 56 C.P.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

5.4.- El análisis de la Corte en la sentencia T-568 de 1999 se centró en el desconocimiento de los derechos constitucionales fundamentales al trabajo, asociación sindical, huelga y debido proceso y el mismo se corresponde con las exigencias normativas a las que debía sujetarse el juez de tutela para el momento en que ocurrieron los hechos y se emitió el fallo

Una lectura cuidadosa de la sentencia permite constatar que la Corte motivó debidamente su decisión y que la misma no es caprichosa, ni arbitraria. Además, hace factible confirmar que la corporación centró su análisis en el desconocimiento de los derechos constitucionales fundamentales del sindicato de Empresas Varias de Medellín y de sus afiliados que, consideró, fueron vulnerados, porque la declaratoria de ilegalidad de la huelga se efectuó de manera contraria al ordenamiento jurídico y, más concretamente, desconociendo la garantía constitucional fundamental del debido proceso, aplicable tanto en decisiones judiciales como administrativas –artículo 29 C.P–. Garantía de la que son también titulares las personas jurídicas, en este caso, los sindicatos.

En fin, como se verá adelante, la Corte concluye que los derechos cuya protección invocó el sindicato de Empresas Varias de Medellín fueron, efectivamente, vulnerados por las actuaciones del gobierno, administración y jueces, acorde con los mandatos constitucionales que ordenaban, para el momento en que ocurrieron los hechos e, incluso hoy, una protección doblemente reforzada –interna e internacional– de los derechos constitucionales fundamentales al trabajo, la libertad de asociación sindical y huelga.

En la sentencia T-568 de 1999, quedó debidamente sustentado que las autoridades nacionales de todos los órdenes, entre ellos el gerente de las Empresas Varias de Medellín, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los jueces de la República *“ignoraron el derecho aplicable y eligieron normas desfavorables a los trabajadores, contrarias a la Constitución y a los deberes internacionales que el Estado se comprometió a cumplir”*.



5.4.1.- El análisis que sigue, toma nota de que la Constitución de 1991 –de la que se extrajo indudablemente la decisión en el fallo cuestionado– significaba para 1993 (época en que se presentaron los hechos en el asunto que se resuelve) y representa hoy la piedra angular de todo el ordenamiento jurídico, al paso que fundamento axiológico del mismo, motivo por el cual, si bien existe una apertura hacia el pluralismo (como lo ordenan los artículos 1º y 7º C.P.) a partir de los valores, principios y derechos constitucionales en ella contemplados, se derivan criterios materiales interpretativos de forzosa observancia, tanto en lo que se refiere a la configuración y aplicación del derecho instrumental o procedimental, como del derecho sustantivo.

En tal sentido, la Constitución proporciona –y así lo entendió la Corte a cabalidad en la sentencia T-568 de 1999– las herramientas que permiten obtener armonía y coherencia en la aplicación de los preceptos jurídicos y hacen factible asegurar la integridad, unidad y supremacía del orden constitucional, en los términos del artículo 4º C.P., acorde con el cual “[la] Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

Lectura ésta que imponía a la Corte interpretar los hechos y el derecho – como efectivamente lo hizo– según las exigencias derivadas de los artículos 1º, 5º, 39, 53, 56 y 93 C.P. Normas que integran el marco de referencia con la que debían confrontarse disposiciones de rango legal como los artículos 430 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo como se verá a continuación.

5.4.1.1.- Los conflictos laborales y el trabajo como valor fundante, derecho y obligación

Fue una exigencia expresamente adoptada por la Constitución de 1991 como límite material de las actuaciones de las autoridades públicas y de los asociados sin excepción, conducir los conflictos laborales por vías pacíficas y excluir medidas que entorpezcan o hagan nugatoria las garantías de las



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

que se encuentra rodeada constitucionalmente la libertad de asociación sindical y el derecho de huelga. Al mismo tiempo, ordenó la Carta salvaguardar plenamente el trabajo.

El texto de la Constitución contiene un conjunto de valores, principios y derechos que integran el suelo axiológico mínimo sobre el cual se construye las garantías en materia laboral. En ese horizonte, el trabajo representa un valor fundante del ordenamiento constitucional, mencionado en el Preámbulo²⁶ y en el artículo 1º C.P²⁷. y establecido como derecho fundamental en el artículo 25 C.P²⁸.

Son varios aspectos que ordena la Constitución tener en cuenta en el momento de materializar las garantías laborales.

En primer lugar, que el trabajo, además de valor fundante y derecho fundamental, constituye una obligación social rodeada de especial protección estatal. Según la Constitución, el Estado debe velar porque las personas puedan acceder a un trabajo y desarrollarlo en condiciones dignas y justas²⁹. Ha de garantizar, asimismo, una remuneración mínima, vital y móvil, tanto como estabilidad en el empleo³⁰.

²⁶ “PREAMBULO // El pueblo de Colombia, // en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: Constitución Política de Colombia” –se destaca–.

²⁷ “ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” –se destaca–.

²⁸ “ARTICULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas” –se destaca–.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: // Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al



La Carta Política ordena, también, que, en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho, se prefiera siempre la solución más favorable al trabajador³¹. Adicionalmente, prescribe que la ley ni tampoco los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, puedan *“menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”*³².

5.4.1.2.- La libertad de asociación sindical

A la luz del ordenamiento constitucional, la libertad de asociación sindical representa uno de los instrumentos más importantes para garantizar la protección del trabajo como valor fundante, derecho y obligación y, especialmente, para asegurar que los trabajadores podrán efectuar reivindicaciones laborales que redunden en obtener condiciones de empleo más dignas y justas³³. Por ello mismo la Constitución les reconoce a los trabajadores y a los empleadores el derecho a conformar sindicatos o asociaciones al margen de la intervención estatal y ordena que *“la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos”*³⁴.

Igualmente, la Constitución impone garantizar el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales y prescribe que las

trabajador menor de edad. // El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. // Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.// La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores” –se destaca–.

³¹ Ibíd.

³² Ibíd.

³³ ARTICULO 39. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución. // La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos. // La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial. // Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión. // No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública”.

³⁴ Ibíd.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

excepciones deberán ser fijadas por el legislador³⁵. Además, ordena al Estado promover *“la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”*³⁶.

En sentencia T-441 de 1992 se pronunció la Corte Constitucional sobre todos estos aspectos en los siguientes términos:

“La Constitución es un sistema portador de valores y principios materiales. En su ‘suelo axiológico’ se encuentra el valor del trabajo, que según el Preámbulo de la Carta fundamental se debe asegurar a los integrantes de la sociedad, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. Por ello el Constituyente le otorgó al trabajo el carácter de principio informador del Estado Social de derecho, al considerarlo como uno de sus fundamentos, al lado de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que integran la sociedad y la prevalencia del interés general (artículo 1º de la Constitución).

La persona es el sujeto de la Constitución y, como condición de la dignidad humana, la Carta es portadora de derechos y deberes (Título II). El trabajo es justamente uno de ellos (artículo 25), con un carácter de derecho-deber y, como todo el tríptico económico de la Carta-propiedad (artículo 58), trabajo (artículo 25), empresa (artículo 333)-, cumple una función social.

El mandato Constitucional obliga proteger el trabajo como derecho-deber, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana (artículo 2º).

Ahora bien, la protección especial que la Carta le confiere al trabajo comprende, de suyo, la garantía al derecho de asociación sindical y, como un elemento derivado, también al derecho a la negociación colectiva a partir de la consideración según la cual no puede conferírsele igualdad de trato al patrono y a cada uno de los trabajadores en sus relaciones contractuales; por lo tanto se hace necesario asegurar el derecho de asociación para equilibrar la relación capital-trabajo.

Se deriva de lo arriba expuesto, la estrecha relación que la Constitución forja entre el trabajo como valor fundante, derecho y obligación y la libertad de asociación sindical. En este vínculo también juega un papel importante el derecho de huelga. Si la libertad de asociación sindical significa una de las posibilidades con que cuenta el ordenamiento jurídico para preservar el valor fundante del trabajo en condiciones de calidad y dignidad, así como

³⁵ “ARTICULO 55. Se 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”.

³⁶ Ibíd.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

“una de las principales salvaguardias de la paz y de la justicia social”, el derecho de huelga constituye, a su turno, uno de los componentes básicos de la libertad de asociación sindical, sin la presencia del cual la misma no podría materializarse conforme a lo esperado.

5.4.1.3.- El derecho de huelga

Como lo refiere la sentencia T-441 de 1992, en el marco de los debates que tuvieron lugar en la Asamblea Nacional Constituyente, se destacó que la libertad de asociación sindical forma parte *“de los derechos humanos y éstos a su vez de la democracia”*. Bajo esa perspectiva, la relación entre el capital, el trabajo y el papel mediador del Estado resulta vital para el desarrollo democrático, económico del país y debe asentarse en el principio de redistribución económica del capital, como elemento de justicia social.

“En este marco, tanto empresas como sindicatos son elementos complementarios y no antagónicos de la democracia. Por tanto se deben asumir las relaciones laborales en el ámbito del respeto mutuo, del beneficio recíproco y del bien común.

(...)

[E]l derecho de asociación sindical es un derecho subjetivo que tiene una función estructural que desempeñar, en cuanto constituye una vía de realización y reafirmación de un estado social y democrático de derecho, más aún cuando este derecho que permite la integración del individuo a la pluralidad de grupos, no constituye un fin en sí mismo o un simple derecho de un particular, sino un fenómeno social fundamental en una sociedad democrática y, es más, debe ser reconocido por todas las ramas y órganos del poder público.

La Asociación Sindical tiene un carácter voluntario, ya que su ejercicio descansa en una autodeterminación de la persona de vincularse con otros individuos y que perdura durante esa asociación.

Tiene también un carácter relacional o sea que se forma de una doble dimensión. Ya que de un lado aparece como un derecho subjetivo de carácter individual y por el otro se ejerce necesariamente en tanto haya otros ciudadanos que estén dispuestos a ejercitar el mismo derecho y una vez se dé el acuerdo de voluntades se forma una persona colectiva.

Tiene así mismo un carácter instrumental ya que se crea sobre la base de un vínculo jurídico, necesario para la consecución de unos fines que las personas van a desarrollar en el ámbito de la formación social”.



Como lo expresó desde sus inicios la jurisprudencia constitucional –posición que mantiene hasta el día de hoy– los conflictos sociales, entre ellos los de carácter laboral, devienen en trascendentales en sociedades democráticas. Es más, se ha destacado, incluso, que para medir el grado de democracia que garantiza una sociedad se pasa, forzosamente, por establecer hasta qué punto se encuentra protegido el derecho de huelga. No se trata, por tanto, de una garantía retórica que pueda dejarse como adorno en el papel; consiste en el ejercicio de un derecho directamente conectado con la posibilidad de realizar el Estado social y, en tal sentido, promover condiciones laborales y de vida más equitativas e igualitarias.

En esos términos, el derecho de huelga implica reconocerles a los trabajadores la posibilidad de disentir de manera drástica de las políticas empresariales y supone un reto para los trabajadores mismos, las instituciones, la empresa y los asociados. Su objetivo radica, precisamente, en afianzar el uso del derecho a ejercer presión por vías pacíficas para obtener reivindicaciones laborales u objetar prácticas contrarias a los derechos de los trabajadores³⁷.

5.4.1.4.- Mayor extensión de la garantía del derecho de huelga en el ordenamiento, desde la Constitución de 1991

A propósito de la limitación al ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos vigente bajo la Constitución de 1886, de la que son tributarias las disposiciones contempladas por los artículos 430 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo³⁸, cabe destacar que las propuestas

³⁷ Como se ha enfatizado: “[L]a huelga es el momento más crítico del conflicto colectivo, es el punto más alto de confrontación entre el empleador y sus trabajadores, pues estos cesan de prestar sus servicios, no están obligados a obedecer sus órdenes y no tienen derecho a recibir salarios. Ningún trabajador va a la huelga por placer o diversión, sino por necesidad, pues sabe que durante la huelga no va a recibir salario y él y su familia van a tener serias dificultades”. Edgar OSPINA DUQUE, Derecho Colectivo del Trabajo: La huelga. Visible en el sitio web https://www.academia.edu/6475914/Derecho_Colectivo_del_Trabajo_La_huelga_-Edgar_Ospina_Duque. Consultado el 18 de julio de 2017.

³⁸ ARTICULO 430. PROHIBICION DE HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS. <Artículo modificado por el artículo 1o. del Decreto Extraordinario 753 de 1956. El nuevo texto es el siguiente:> De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos. // Para este efecto se considera como servicio público, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

presentadas en las mesas de trabajo sobre temas laborales y proyectos de reforma constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente apuntaron, mayoritariamente, a sostener que la prohibición del derecho de huelga se debía circunscribir únicamente a los **servicios públicos esenciales**. Adicionalmente, se puso especial énfasis en **reservar al legislador la calificación de esencialidad del servicio público** –se destaca–.

Una de las conquistas más importantes de la Constitución de 1991 fue, precisamente, dejar sentado que la categoría vigente hasta ese momento de servicio público restringía, severamente, el ámbito de protección del derecho de huelga, por lo que resultaba indispensable demarcar **en sede legislativa** la manera como debía ser acotado el ejercicio de este derecho, el cual únicamente podía ser limitado cuando se pretendiera hacer valer en el campo más restringido de los **servicios públicos esenciales** –se destaca–

De esta forma, la prohibición de huelga en los servicios públicos esenciales se concibió como excepción a la regla. En suma, la calificación de esencialidad del servicio público exclusiva y excluyentemente por parte del

régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. // Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades: // a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público; // b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones; // d) <Literal CONDICIONALMENTE exequible> Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia; // d) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia; // e) <Literal INEXEQUIBLE> f) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones; // g) <Literal INEXEQUIBLE> // h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno, e // i) <Ordinal derogado por el numeral 4o. del artículo 3o., de la Ley 48 de 1968.> ARTICULO 450. CASOS DE ILEGALIDAD Y SANCIONES. <Artículo modificado por el artículo 65 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> // 1. La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos: // a) Cuando se trate de un servicio público; // b) <Literal CONDICIONALMENTE exequible> Cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos; // c) Cuando no se haya cumplido previamente el procedimiento del arreglo directo; // d) Cuando no se haya sido declarada por la asamblea general de los trabajadores en los términos previstos en la presente ley; // e) Cuando se efectúe antes de los dos (2) días o después de diez (10) días hábiles a la declaratoria de huelga; // f) Cuando no se limite a la suspensión pacífica del trabajo, y // g) Cuando se promueva con el propósito de exigir a las autoridades la ejecución de algún acto reservado a la determinación de ellas. // 2. Declarada la ilegalidad de una suspensión o paro del trabajo, el empleador queda en libertad de despedir por tal motivo a quienes hubieren intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero el despido no requerirá calificación judicial. // 3. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio Público o el empleador afectado, podrán solicitar a la justicia laboral la suspensión o cancelación de la personería jurídica del sindicato, conforme al procedimiento señalado en el artículo 52 de esta ley. // 4. Las sanciones a que se refiere el inciso anterior no excluyen la acción del empleador contra los responsables para la indemnización de los perjuicios que se le hayan causado.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

legislador, representa la especie en presencia de la cual se justifica exceptuar el ejercicio del derecho de huelga, sustituyéndose al género “servicio público”, al que aludían las normas preconstitucionales contempladas por los artículos 430 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo, por la especie “servicios públicos esenciales” a los que se refiere el artículo 56 C.P.

Así, el Constituyente de 1991 quiso que, para efectos de ampliar el margen de protección del derecho a la huelga, el carácter esencial de los servicios públicos que abría paso a impedir el ejercicio del derecho de huelga y declarar su ilegalidad, fuera la excepción y no la regla. De igual modo, fue su voluntad que en relación con el ejercicio del derecho de huelga, que la calificación de un servicio público como esencial no se dejara librado a las instancias administrativas, por vía reglamentaria, sino que la misma quedara en manos del Congreso, lugar en el que no solo toman asiento las mayorías y las minorías democráticamente elegidas, sino en el que las decisiones adoptadas son fruto de debate crítico, sujeto a altos niveles de publicidad.

Quiso, pues, el Constituyente que el servicio público únicamente pudiera ser definido como esencial –en el sentido de restringir el ejercicio del derecho de huelga– cuando el legislador le diera ese calificativo y solamente a partir de ese preciso momento, no antes –se destaca–.

De esta suerte, el artículo 56 C.P. de la Constitución de 1991 introdujo una modificación relevante en cuanto a los alcances y extensión del ejercicio del derecho de huelga al menos en dos sentidos **i)** las huelgas podrán ser declaradas ilegales **únicamente** cuando se trata de **servicios públicos esenciales** –se destaca–; **ii)** la **valoración** sobre si un servicio público debe calificarse o no como **esencial**, corresponde hacerla al **legislador** –se destaca–³⁹.

³⁹ ARTICULO 56. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. // La ley reglamentará este derecho.]// Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

Posteriormente, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de las normas del Código Sustantivo del Trabajo⁴⁰, pero lo hizo en forma condicionada a saber, que la expresión servicio público se ajustaba a la Constitución “[s]iempre que se trate, conforme al artículo 56 de la Constitución Política, de **servicios públicos esenciales definidos por el legislador**” –se destaca–. De donde la calificación del servicio público como esencial por parte del legislador, se convirtió en requisito *sine qua non* para justificar la restricción del ejercicio del derecho de huelga, como no podía ser de otra manera, dado lo previsto por el artículo 56 C.P.

Además, en el año de 1994, la Corte Constitucional resolvió, respecto de la disposición contenida en el numeral 2º del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo estarse a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia que declaró exequible la norma. Según la referida norma “[d]eclarada la ilegalidad de una suspensión o paro del trabajo, el empleador queda en libertad de despedir por tal motivo a quienes hubieren intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero el despido no requerirá calificación judicial”⁴¹.

A propósito de lo anterior y al margen de que para el momento en que ocurrieron los hechos en el expediente de la referencia el legislador todavía no se había pronunciado sobre si el servicio público de aseo y recolección de basuras podía o no calificarse como “esencial” en los términos del artículo 56 C.P., lo que ocurrió un año más tarde, esto es, en 1994, no puede perderse de vista las exigencias de proporcionalidad de las medidas y respeto por el debido proceso derivadas tanto del derecho interno como del derecho internacional, tratándose de limitaciones al derecho de huelga.

las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento” –se destaca–.

⁴⁰ Normas citadas en pie de página número 28.

⁴¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-473 de 1994.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

5.5.- Medidas que desde el derecho internacional de los derechos humanos rodean de garantías el trabajo como valor fundante, derecho y obligación, la libertad de asociación sindical y el derecho de huelga

La Constitución de 1991 abrió distintos caminos para conferirle al trabajo como valor fundante, derecho y obligación, a la libertad de asociación sindical y al derecho de huelga una protección reforzada desde el derecho internacional de los derechos humanos. Es así como el artículo 53 C.P. sostiene que *“los convenios internacionales sobre el trabajo, debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna”*. A lo anterior se agrega la disposición establecida en el artículo 93 C.P. acorde con la cual:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

5.5.1.- La doble protección que ordena la Constitución conferir a los derechos constitucionales –en el plano interno e internacional– obedece no solo a la importancia que tienen en el ordenamiento jurídico, sino radica, igualmente, en reconocer que, si bien la recepción de los mismos en un documento jurídico vinculante significa un gran avance, resulta preciso evitar que los derechos se queden escritos en el papel y, por ello mismo, es absolutamente indispensable lograr su efectiva materialización en la práctica.

5.5.1.1.- Por orden constitucional directa y expresa –artículos 53 y 93– los particulares y todas las autoridades públicas, sin excepción, están impelidos a conferir la debida protección al trabajo como valor fundante, derecho y obligación, a la libertad de asociación sindical, y al derecho de huelga, derechos estos estrechamente conectados con la posibilidad de expresar, por vía pacífica, reclamos en materia laboral y obtener condiciones de trabajo más justas y equitativas, así como con reducir, en la medida de lo



posible, desigualdades que atentan en forma profunda contra la dignidad humana⁴².

5.5.1.2.- En ese horizonte, el artículo 93 C.P. exige que los derechos constitucionales sean interpretados de conformidad con lo establecido por los tratados internacionales sobre derechos humanos aprobados por Colombia.

Esto implica no solo fijar el sentido de los derechos a la luz de lo establecido por estos tratados internacionales sobre derechos humanos y, asimismo, acorde a los alcances que reciben tales normas por parte de los órganos

⁴² En la sentencia T-441 de 1992, varias veces citada en la presente providencia, la Corte efectúa un recuento de las normas aplicables así: “[e]l artículo 93 de la Constitución le confiere a los Tratados Internacionales sobre derechos humanos el carácter de norma prevalente en el ordenamiento interno, si se ajustan al orden constitucional, y les otorga la condición de criterio de interpretación para buscar el sentido de los derechos y deberes consagrados en la Carta Fundamental. // Específicamente en materia laboral el artículo 53 de la Constitución establece que los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. // Los fundamentos del artículo 39 de la Constitución se encuentran en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Colombia mediante la Ley 64 de 1968. // El concepto del derecho a la sindicalización consagrado por el Pacto Internacional de 1966, había sido elaborado y desarrollado por los Convenios Internacionales 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo. Es de advertir que esos Convenios tienen el carácter de norma mínima laboral para los Países que lo ratifiquen, en virtud del numeral 8º del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo -aprobada por Colombia mediante la Ley 49 de 1919, ya que ella era uno de los compromisos que adquirieron los países al suscribir el Pacto de la Liga de las Naciones acordado por la conferencia de La Paz con que culminó la primera guerra mundial- // El Estado colombiano aprobó mediante la Ley 26 de 1976 (septiembre 15) el Convenio número 87 adoptado por la Trigésima Primera Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (1948), relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización. // Se concluye que el derecho de asociación sindical es un derecho subjetivo que tiene una función estructural que desempeñar, en cuanto constituye una vía de realización y reafirmación de un estado social y democrático de derecho, más aún cuando este derecho que permite la integración del individuo a la pluralidad de grupos, no constituye un fin en sí mismo o un simple derecho de un particular, sino un fenómeno social fundamental en una sociedad democrática y, es más, debe ser reconocido por todas las ramas y órganos del poder público. // La Asociación Sindical tiene un carácter voluntario, ya que su ejercicio descansa en una autodeterminación de la persona de vincularse con otros individuos y que perdura durante esa asociación. // Tiene también un carácter relacional o sea que se forma de una doble dimensión. Ya que de un lado aparece como un derecho subjetivo de carácter individual y por el otro se ejerce necesariamente en tanto haya otros ciudadanos que estén dispuestos a ejercitar el mismo derecho y una vez se dé el acuerdo de voluntades se forma una persona colectiva. // Tiene así mismo un carácter instrumental ya que se crea sobre la base de un vínculo jurídico, necesario para la consecución de unos fines que las personas van a desarrollar en el ámbito de la formación social. // La libertad de asociación sindical comprende tres enfoques: // a- Libertad individual de organizar sindicatos, cuyo pluralismo sindical está consagrado en el artículo 2º del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo. // b- Libertad de sindicalización (o sindicación), ya que nadie puede ser obligado a afiliarse o a desafiliarse a un sindicato; en palabras del artículo 358 del Código Sustantivo de Trabajo, inciso 1º: “Los sindicatos son asociaciones de libre ingreso y de retiro de los trabajadores”. // c- Autonomía sindical que es la facultad que tiene la organización sindical para crear su propio derecho interno, para organizarse. Así lo dispone el artículo 3º del Convenio 87 de la OIT”.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

competentes para interpretarlos –entre ellas, las recomendaciones emitidas por el Comité Sindical de la OIT–.

5.5.1.3.- Abarca igualmente la obligación de actualizar y complementar las garantías internas en armonía con lo dispuesto por estos órganos internacionales de control, siempre teniendo en cuenta, desde luego, el principio *pro personae*, vale decir que por intermedio de sus interpretaciones la protección prevista en el orden nacional aumente y no disminuya⁴³.

En análisis efectuado en líneas anteriores, permite concluir que la decisión contemplada en la sentencia fue fallada en derecho, acorde con las exigencias constitucionales y de conformidad con lo establecido por los pactos internacionales sobre derechos humanos aprobados por Colombia.

5.6.- La Corte Constitucional en la sentencia T-568 de 1999 no aplicó retroactivamente la recomendación de la OIT de marzo de 1999

Bajo la protección doblemente reforzada –interna e internacionalmente– que ordena conferir el ordenamiento constitucional, la recomendación emitida por el Comité de Libertad Sindical en su informe número 309, caso 1916, de marzo de 1999 transcrita en precedencia (folios 23 y siguientes) cuyos efectos vinculantes fueron puestos en duda por la parte demandante en sede de acción de reparación directa y por los jueces de instancia en sede de tutela, obedece, como se verá en detalle más adelante, a una política constante, estrechamente relacionada con la necesidad de defender el trabajo como valor fundante, derecho y obligación, así como la libertad de asociación sindical y el derecho de huelga, superando los obstáculos que *de facto* o, *de jure* existen en el ordenamiento jurídico interno para obtener la efectiva materialización en la práctica de estos derechos.

5.6.1- De lo que se trata específicamente en la recomendación es, entre otras, de reiterar advertencias y exhortos al Gobierno nacional ya

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia T-576 de 2008.



efectuados en épocas pasadas ante la reticencia por adoptar los correctivos del caso en su legislación interna⁴⁴.

5.6.1.1.- Una lectura atenta del informe número 309, Caso números 19 y 16, emitido por el Comité Sindical de la OIT permite confirmar que dicho organismo **i)** precisó que los despidos realizados con motivo de la declaración de ilegalidad de la huelga fueron antisindicales; **ii)** enfatizó que Colombia ratificó el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación número 87 (de 1948) y el número 98 (de 1949) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; **iii)** expuso que el despido masivo de trabajadores afectó a más de 209 trabajadores *“incluidos todos los miembros de la junta directiva del sindicato, los integrantes de la comisión de reclamos, los integrantes de la comisión negociadora e integrantes de las tres juntas directivas anteriores, así como numerosos afiliados al sindicato”*; **iv)** indicó que los despidos sobre la base de la resolución emitida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que decretó la ilegalidad de la huelga y con base en los artículos 430 párrafo

⁴⁴ Así, se lee en los apartes pertinentes de la recomendación que contiene los exhortos y que fue consignada en el informe presentado por el Comité sobre la Libertad Sindical en marzo de 1999: // “100. En cuanto a la declaración de ilegalidad de la huelga en virtud del carácter esencial del servicio de recolección de basuras que realiza la empresa denominada Empresas Varias Municipales de Medellín, **el Comité desea subrayar que el servicio de recolección de basuras no es un servicio esencial en el sentido estricto del término** (es decir aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población) en el que puede justificarse una exclusión absoluta de la huelga, si bien, en virtud de sus características, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado que puede convertirse en esencial si la huelga que repercute en este servicio dura más de un cierto período o adquiere tal dimensión que puede correr peligro la salud o la vida de la población (véase Estudio general sobre libertad sindical y negociación colectiva, 1994, párrafo 160). **En ese sentido, el Comité considera que en aquellos casos en que es admisible la imposición de servicios mínimos, como en el sector de la recolección de basuras, deberían tomarse medidas para garantizar que dicho servicio mínimo evite peligros para la salud o la seguridad pública. En el presente caso, teniendo en cuenta estas consideraciones, el Comité lamenta la declaración de ilegalidad de la huelga en el sector de la recolección de basuras.** // 101. Además, el Comité recuerda que **desde hace numerosos años, al analizar la conformidad de la legislación de Colombia con el Convenio núm. 87, la Comisión de Expertos critica las disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo en las que se basó el Gobierno para declarar la ilegalidad de la huelga, que imponen la prohibición de la huelga en una gama muy amplia de servicios públicos que no son necesariamente esenciales en el sentido estricto del término** (véase observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III, Parte 1A, 1998). // 102. Por otra parte, observando que la declaración de ilegalidad de la huelga fue realizada por la autoridad administrativa, el Comité desea señalar a la atención del Gobierno que *“la declaración de ilegalidad de la huelga no debería corresponder al Gobierno sino a un órgano independiente de las partes y que cuente con su confianza”* (véase Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, cuarta edición, 1996, párrafo 522), particularmente en el sector público”.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

primero incisos e) y f) y 450 inciso a) del Código Sustantivo del Trabajo, que prohíben la huelga en los servicios públicos fueron contrarios a las exigencias derivadas de los Convenios de la OIT suscritos y aprobados por Colombia; **v)** trajo a colación que, como lo informó la entidad querellante, el sindicato y los trabajadores perjudicados interpusieron ante la jurisdicción ordinaria recursos administrativos y judiciales que concluyeron admitiendo la conformidad de los despidos con normas de derecho interno; **vi)** puso de presente que el Gobierno colombiano, en una comunicación de 1997, se refirió a la violación por parte de las Empresas Varias de Medellín de ciertas disposiciones de la convención colectiva y a una investigación administrativa solicitada por el sindicato en enero de 1993 y aportó detalles sobre el curso dado a las denuncias en las diferentes instancias administrativas y judiciales; **vii)** indicó que como la información ofrecida por el Gobierno colombiano no trataba de los hechos relacionados con la queja, sino aludía a circunstancias anteriores, solicitó informaciones precisas al Gobierno.

5.6.1.2.- Finalmente, concluyó el Comité que **a)**, en su respuesta, el Gobierno colombiano eludió referirse al tema de la querella e hizo caso omiso de las solicitudes dirigidas con el fin de que presentara informes precisos sobre las cuestiones planteadas por la organización querellante; **b)** el servicio público de recolección de basuras no podía calificarse de esencial en el sentido de que su interrupción estuviera en condición de poner en peligro la vida, seguridad o salud de una persona en todo o parte de la población y que, solo podría calificarse de esencial, si la huelga en este servicio se extendiera por más de un cierto periodo o adquiriese tal dimensión que pusiera en peligro la salud o la vida de la población. En vista de que tal circunstancia no ocurrió en el caso objeto de la querella, lamentó la declaración de ilegalidad de la huelga en el sector de recolección de basuras; **c)** recalcó que desde hace vario años se ha instado a Colombia para que revise su legislación acorde con lo dispuesto por el Convenio número 87, en particular, las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo en las que se sustentó el Ministerio de Trabajo para decretar la



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

ilegalidad de la huelga; **d)** observó que la declaración de ilegalidad de la huelga promovida por el Sindicato de las Empresas Públicas de Medellín se realizó por autoridad administrativa e insistió en que esta actuación no debía corresponder al Gobierno sino *“a un órgano independiente de las partes y que cuente con su confianza”*; **e)** deploró los despidos masivos y apremió al Gobierno para que tomara las medidas indispensables encaminadas a reintegrar a *“los dirigentes sindicales, sindicalistas y trabajadores que fueron despedidos por haber participado en una huelga en 1993 en la empresa denominada Empresas Varias Municipales de Medellín y si ello no es posible, que se les indemnice de manera completa”*; **f)** instó al Gobierno para que en adelante la calificación de las huelgas fuera realizada por *“un órgano independiente y no por una autoridad administrativa”* y mantuviera informado al Comité sobre las medidas adoptadas en ese sentido. Finalmente, tanto el Comité como la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones, **g)** solicitó al Gobierno adoptar las medidas para *“modificar las disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo que prohíben la huelga en una amplia gama de servicios que no pueden ser considerados esenciales en el sentido estricto del término (en particular artículos 430 y 450)”*.

5.6.1.3.- Con base en lo anterior, el Comité comprometió al Gobierno colombiano para que se tomaran las medidas indispensables a fin de reintegrar en sus puestos de trabajo *“a los dirigentes sindicales, sindicalistas y trabajadores que fueron despedidos por haber participado en una huelga en la empresa denominada Empresas Varias Municipales de Medellín y si ello no es posible, que se les indemnice de manera completa”*. Le solicitó, igualmente, que se encargara de que en el futuro la calificación del cese de actividades fuera realizada por un organismo independiente y lo compelió a modificar las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, específicamente, las disposiciones contempladas por los artículos 430 y 450.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

5.6.2.- Cabe recordar, en este lugar, cómo, antes de la vigencia de la Constitución de 1991, ya Colombia había ingresado, al igual que lo hicieron otros países, al sistema internacional de protección del trabajo, de la libertad de asociación sindical y del derecho de huelga. Sobre este extremo sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia C-562 de 1992 –se destaca–:

“[l]a Organización Internacional del Trabajo es un organismo especializado de carácter internacional que nació dentro del marco de la Sociedad de las Naciones con la suscripción el 28 de junio de 1919 del Tratado de Paz de Versalles, en cuyo aparte No. XIII se insertó un título que trata sobre la Organización del Trabajo, artículos 328 a 427. // Con fundamento en que ‘la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social’ y considerando que ‘existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para un gran número de seres humanos; que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y la armonía universales’ y considerando ‘que es urgente mejorar dichas condiciones’, las partes contratantes convinieron en constituir este Órgano Internacional del Trabajo, con los fines y objetivos señalados en el preámbulo de su Constitución y posteriormente redefinidos y ampliados en la declaración de Filadelfia, adoptada por la Conferencia el 10 de mayo de 1944, e incorporada formalmente, dos años después, a la Constitución de la O.I.T., reemplazando el artículo 41 (antiguo artículo 427 del tratado de Versalles) referente a los principios generales de la Organización.

En el año de 1946 se suscribió un Acuerdo entre las Naciones Unidas y la O.I.T., en el cual las Naciones Unidas reconocen a la Organización Internacional del Trabajo ‘como un organismo especializado competente para emprender la acción que considere apropiada, de conformidad con su instrumento constitutivo básico, para el cumplimiento de los propósitos expuestos en él’; este Acuerdo prevé también la cooperación de las dos organizaciones y muchas otras disposiciones en relación con las tareas conjuntas que pueden desarrollar.

La casi totalidad de los Estados del mundo forman hoy día parte de la Organización Internacional del Trabajo, dentro de los cuales se encuentra Colombia.

5.6.2.1.- A partir de 1948 en el marco de la OIT se han dictado medidas para asegurar el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores *“de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”*. Tal es el caso del Convenio número 87 de 1948 ratificado por el Gobierno colombiano el 16 de noviembre 1976. Con base en el artículo 3^o⁴⁵ y en el artículo 10⁴⁶ del aludido Convenio, fueron

⁴⁵ “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–.



instituidos dos órganos cuya tarea consiste en velar por la debida aplicación de las normas de la OIT: el Comité de Libertad Sindical (activo desde 1952) y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (activo desde 1959). Como se vio en precedencia, el artículo 53 C.P. establece que estos dos convenios tienen rango de ley en nuestro ordenamiento constitucional y por ello han de ser tenidos en cuenta para establecer el sentido y alcance de las garantías laborales.

5.6.2.3- Aunque no existen Convenios específicos de la OIT sobre el derecho de huelga⁴⁷, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones han recalcado desde el comienzo del ejercicio de sus funciones, la imperiosa necesidad de asegurar a los trabajadores el derecho de huelga. En tal sentido se ha dicho:

“[e]l derecho a la huelga es uno de los medios esenciales a disposición de los trabajadores y sus organizaciones para promover y defender sus intereses económicos y sociales, es decir, no sólo los relativos al logro de mejores condiciones de trabajo y la satisfacción de las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino también los relacionados con la búsqueda de soluciones para los problemas de política económica y social o de índole laboral que atañen directamente a los trabajadores⁴⁸”.

5.6.2.4- Adicionalmente, los organismos aludidos han destacado el carácter fundamental del derecho de huelga como derecho de los trabajadores y han precisado las fronteras dentro de las que debe enmarcarse su uso. Estos órganos constituyen la instancia primordial para fijar el sentido y alcance del derecho de huelga. Hasta el día de hoy, han elaborado ya un conjunto de lineamientos orientados a interpretar las disposiciones existentes sobre la materia.

⁴⁶ “Artículo 10 En el presente Convenio, el término "organización" significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores”.

⁴⁷ Bernard GERNIGON, Alberto ODERO y Horacio GUIDO, Principios de la OIT sobre el derecho de Huelga, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, primera edición en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 117 (1998), núm. 4.

⁴⁸ Edgar OSPINA DUQUE, Derecho Colectivo del Trabajo: La huelga. Disponible en la red en el sitio http://www.academia.edu/6475914/Derecho_Colectivo_del_Trabajo_La_huelga_-Edgar_Ospina_Duque, consultado el 28 de enero de 2016.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

A partir de 1957 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución sobre la abolición de la legislación anti-sindical por parte de los Estados miembros. Lo consignado en esa resolución fue reforzado, posteriormente, por la resolución sobre derechos sindicales y su relación con las libertades civiles adoptada por la Conferencia en 1970.

En la primera resolución mencionada, se exhortó la necesidad de que los países miembros adoptaran una legislación orientada a garantizar *“el ejercicio efectivo y sin limitación alguna de los derechos sindicales... con inclusión del derecho de huelga”*.

En la segunda, se instó al Consejo de Administración recomendar al Director General un conjunto de iniciativas con el fin de que los países miembros tomaran medidas enderezadas a obtener *“respeto pleno y universal de los derechos sindicales en su sentido más amplio”*, confiriendo especial protección al *“derecho de huelga”*.

5.6.2.5- Ahora bien, en este lugar resulta importante tomar nota de lo dispuesto también en relación con el ejercicio del derecho de huelga por el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), ratificado por Colombia el 7 junio 1963 que prohíbe hacer uso del trabajo forzoso u obligatorio *“como castigo por haber participado en huelgas”*.

5.6.3.- En conclusión, desde la perspectiva presentada en líneas anteriores, tener en cuenta la recomendación emitida por el Comité de Libertad Sindical en su informe número 309, caso 1916 de marzo de 1999 para decidir sobre un asunto en el que se encuentra severamente comprometida la protección de las garantías laborales previstas por la Constitución, es una obligación derivada de la propia Constitución y, en manera alguna, supone una aplicación retroactiva del derecho, pues el amparo doblemente reforzado – en el plano nacional e internacional– que ordena la Carta Política conferir al trabajo, a la libertad de asociación sindical y al derecho de huelga existe, como se indicó, desde antes de 1991. De suerte que tampoco en relación



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

con este aspecto cabe vislumbrar que la sentencia T-568 haya incurrido en error judicial.

Adviértase que las recomendaciones emitidas por el Comité de Libertad Sindical, en tanto intérprete legítimo de la Constitución de la OIT, vinculan a los países miembros, los que no tienen alternativa distinta que acatarlas y les está vedado excusarse en normas de orden interno para justificar su incumplimiento.

Adicionalmente, la nueva Constitución renovó y profundizó la necesidad de honrar los compromisos adquiridos en el ámbito internacional de los derechos humanos, hasta el punto de establecer por la vía de lo dispuesto en los artículos 53 y 93 C.P. un canal para permitir que los organismos internacionales de protección de los derechos humanos puedan activarse en el instante en que de *iure* o de *facto* surgen prácticas estatales encaminadas a obstaculizar la efectiva materialización de los derechos que los pactos ordenan proteger.

5.6.4.- Lo anterior permite concluir, asimismo, que la censura consistente en que se violó el debido proceso de la parte accionante porque de la queja ante la OIT no se corrió traslado a Empresas Varias de Medellín, cae por su propio peso en la medida en que las decisiones adoptadas en el ámbito internacional vinculan directamente al Estado colombiano y por vía de la propia Constitución –artículos 53 y 93– a todas las autoridades y a toda la ciudadanía sin excepción.

5.7.- La sentencia T-568 de 1999 no transgredió el principio de confianza legítima, pues no se cambió abrupta y arbitrariamente la jurisprudencia de la Sala Plena, sino se reforzó su acatamiento a la luz de los compromisos adoptados en materia de protección internacional de los derechos laborales

Una lectura atenta del fallo censurado, a la luz de lo expuesto en precedencia, permite confirmar que, en lugar de modificar de modo abrupto



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

y arbitrario la jurisprudencia de la Sala Plena sobre el derecho de huelga, lo que se hizo en la providencia fue acatarla acorde con el bloque de constitucionalidad integrado como lo establecen los artículos 53 y 93 C.P.

Nótese, asimismo, que varias de las disposiciones aplicadas por la sentencia fueron incorporadas al ordenamiento jurídico incluso antes de la Constitución de 1991. Tal sucede con los Convenios 87 y 98 sobre libertad sindical que datan, respectivamente, de 1948 y 1949 y fueron aprobadas por el Estado colombiano en el año de 1976. Normas éstas que acorde con lo dispuesto por el artículo 53 C.P. tienen rango de ley en el ordenamiento colombiano.

Así las cosas, al margen de que la declaratoria de exequibilidad de una norma –para el caso de la contemplada en el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo– no exime a quien la aplica en un asunto concreto de cerciorarse que, al fijar el sentido y alcance de normas de rango legal o reglamentario, se tomen en cuenta los mandatos constitucionales en los términos del artículo 4º C.P., lo cierto es que la declaratoria de ilegalidad de la huelga en el asunto de la referencia debía hacerse conforme a lo dispuesto por el artículo 56 C.P. lo que de suyo imponía abstenerse de aplicar el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo.

Se enfatiza en este lugar, lo precisado líneas atrás en el sentido de que la resolución del Comité de Libertad Sindical no solo tiene carácter vinculante; forma parte de un conjunto de normas incorporadas por el ordenamiento colombiano, incluso antes de la vigencia de la Constitución de 1991, cuya observancia fue reforzada por lo consignado, respectivamente, en los artículos 53 y 93 C.P. Por ello mismo, no se puede aseverar que la sentencia T-568 de 1999 aplicó la norma de manera retroactiva y, menos aún, que la providencia censurada haya otorgado carácter obligatorio a la recomendación del Consejo de Administración proveniente del Comité de Libertad Sindical de la OIT, fuerza vinculante –se repite– que se deriva de



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

los compromisos contraídos por Colombia en materia de protección del derecho al trabajo, de la libre asociación sindical y del derecho de huelga.

5.8.-La orden de reintegro de los trabajadores se profirió acorde con lo establecido por el ordenamiento, en particular, en consonancia con lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1991 que ordena al juez de tutela adoptar medidas conducentes a restablecer los derechos y disponer sobre la indemnización en abstracto

Lo expuesto líneas atrás es suficiente para concluir que la Corte Constitucional, en la sentencia T-568 de 1999 emitió órdenes fundada en normas constitucionales, legales y jurisprudenciales. Obedeció, asimismo, al cumplimiento de mandatos emitidos por organismos que custodian la efectiva aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en los Estados que forman parte de los pactos, entre ellos Colombia que los aprobó incluso antes de la vigencia de la Constitución de 1991. Compromisos cuya materialización con la entrada en vigor de la Carta Política se rodeó de las salvaguardas previstas por los artículos 53 y 93 C.P.

A su turno, el Decreto 2591 de 1991 le confirió a la Corte Constitucional, como órgano de cierre en materia de protección de los derechos constitucionales fundamentales, la atribución de restablecerlos cuando los mismos estuvieren amenazados o fueren efectivamente conculcados.

5.8.1.- En ese sentido se entiende el artículo 18 de ese estatuto que reza:

“Restablecimiento inmediato. El juez que conozca de la solicitud podrá tutelar el derecho, prescindiendo de cualquier consideración formal y sin ninguna averiguación previa, siempre y cuando el fallo se funde en un medio de prueba del cual se pueda deducir una grave e inminente violación o amenaza del derecho”.

5.8.2.- Por su parte, prescribe el artículo 23 del mismo decreto:

“Protección del derecho tutelado. Cuando la solicitud se dirija contra una acción de la autoridad el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

Quando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenará realizarlo o desarrollar la acción adecuada, para lo cual se otorgará un plazo prudencial perentorio. Si la autoridad no expide el acto administrativo de alcance particular y lo remite al juez en el término de 48 horas, éste podrá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos. Si se hubiere tratado de una mera conducta o actuación material, o de una amenaza, se ordenará su inmediata cesación, así como evitar toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto.

5.8.3.- El artículo 25 dispone:

“Indemnizaciones y costas. Cuando el afectado no disponga de otro medio judicial, y la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, además de lo dispuesto en los dos artículos anteriores, en el fallo que conceda la tutela el juez de oficio, tiene la potestad de ordenar en abstracto la indemnización del daño emergente causado si ello fuere necesario para asegurar el goce efectivo del derecho así como el pago de las costas del proceso. La liquidación del mismo y de los demás perjuicios se hará ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o ante el juez competente, por el trámite incidental, dentro de los seis meses siguientes, para lo cual el juez que hubiere conocido de la tutela remitirá inmediatamente copia de toda la actuación.

La condena será contra la entidad de que dependa el demandado y solidariamente contra éste, si se considerara que ha mediado dolo o culpa grave de su parte, todo ello sin perjuicio de las demás responsabilidades administrativas, civiles o penales en que haya incurrido”.

5.8.4.-Sobre el contenido de los fallos de tutela establece el artículo 29:

“Contenido del fallo. Dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud el juez dictará fallo, el cual deberá contener:

- 1. La identificación del solicitante.*
- 2. La identificación del sujeto o sujetos de quien provenga la amenaza o vulneración.*
- 3. La determinación del derecho tutelado.*
- 4. La orden y la definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la tutela.*
- 5. El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que en ningún caso podrá exceder de 48 horas.*
- 6. Cuando la violación o amenaza de violación derive de la aplicación de una norma incompatible con los derechos fundamentales, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá además ordenar la inaplicación de la norma impugnada en el caso concreto.*



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

Parágrafo. El contenido del fallo no podrá ser inhibitorio”.

5.8.5.- Y el artículo 35 reza:

“Decisiones de revisión. Las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas.

La revisión se concederá en el efecto devolutivo pero la Corte podrá aplicar lo dispuesto en el artículo 7 de este decreto”⁴⁹.

5.8.6.- Del análisis efectuado en precedencia se desprende con claridad que la Corte Constitucional en la sentencia T-569 de 1999 no incurrió en actuación arbitraria o caprichosa; motivó debidamente su decisión y las razones aducidas para el efecto concuerdan con lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, acorde con el exhorto al gobierno colombiano de parte del Comité de Libertad Sindical de la OIT, el servicio de recolección de basuras no es servicio esencial en el sentido estricto del término, es decir aquel cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas en toda parte de la población. Aunado a que para entonces el servicio de recolección de basuras no había sido definido como esencial por el legislador, a la luz de las exigencias derivadas del artículo 56 C.P. En este caso la condición solo vino a cumplirse con la expedición de la ley de

⁴⁹ “Artículo 7o. Medidas provisionales para proteger un derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere. // Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante. // La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible. // El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso. // El juez podrá, de oficio o a petición de parte, por resolución debidamente fundada, hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que hubiere dictado”.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994⁵⁰) cuyos artículos 1º y 4º preceptuaron –se destaca–:

“ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY. Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía [fija] pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley”.

“SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales”.

Por consiguiente, para el tiempo en que sucedieron los hechos La Corte Constitucional consideró forzoso entender que el servicio público de aseo e higiene no era esencial en los términos señalados por el artículo 56 C.P. Por lo que concluyó que **el despido de los trabajadores ocurrió al margen del ordenamiento constitucional** –se destaca–.

Desde el punto de vista del ejercicio del derecho de huelga regulado por el artículo 56 C.P., el carácter esencial del servicio público constituye la excepción y no la regla. Invertir el orden, como sucedió el momento en que se presentaron los hechos en el asunto que se resuelve, significó restringir el ejercicio del derecho de huelga al margen de lo exigido por la Constitución y, en esa medida, encontró la Corte Constitucional que Empresas Varias de Medellín desconoció los derechos fundamentales del sindicato y de sus afiliados, porque despidió masivamente a trabajadores que se encontraban en cese de actividades por huelga, **al margen de lo previsto por el ordenamiento constitucional** y por el derecho internacional de los derechos humanos –artículos 53 y 93 C.P.; se destaca–.

6. Conclusión: en la sentencia T-568 de 1999 no se advierte el error judicial que se endilga en la demanda

⁵⁰ De todas las leyes expedidas a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, únicamente la número 142 de 1994 se pronunció acerca de qué servicios públicos debe ser catalogados como esenciales, para efectos de lo dispuesto por el artículo 56 C.P.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

6.1.- Como ya se dejó dicho, la imputación por error judicial se presenta de manera excepcional cuando el yerro cometido por los jueces es de tal magnitud, que resulta *“absolutamente evidente y no se requiere realizar ninguna labor hermenéutica para hallarlo configurado”*⁵¹.

Líneas atrás se mostró, que la Corte Constitucional en la sentencia T-568 de 1999 no incurrió en actuación arbitraria o caprichosa. No solo motivó debidamente su decisión, sino que las razones aducidas para el efecto concordaron con lo exigido por el ordenamiento jurídico, de donde claramente resulta factible derivar que no se presentó error judicial.

6.1.1.- En fin, lo expuesto en precedencia, no permite evidenciar ningún yerro en la sentencia proferida por la Corte Constitucional, además de que excluye la antijuridicidad del daño invocado.

Anteriormente se indicó, que la sentencia censurada por la parte actora en esta sede, se restringió a evidenciar la antijuridicidad de la actuación de Empresas Varias de Medellín y a restablecer el orden jurídico, con lo cual puede fácilmente concluirse que la víctima se encuentra obligada a soportar el daño sufrido.

6.1.2.- La Corte expuso de manera suficientemente sustentada los motivos por los cuales Empresas Varias de Medellín quebrantó los derechos fundamentales del sindicato y sus afiliados.

6.1.3.- Como consecuencia, ordenó, tanto restablecer los derechos conculcados, como reintegrar a los trabajadores e indemnizar a aquellos que no fuere posible reintegrar.

⁵¹ Cfr. la sentencia proferida el 4 de septiembre de 1997 por la Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, del Consejo de Estado, Rad. No. 10285. C.P. Ricardo Hoyos Duque, en la que se encontró responsable a la Nación-Rama Judicial por los perjuicios causados como consecuencia del error judicial en que incurrió la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.



Expediente No. 35289
Actor: Empresas Varias de Medellín

6.1.4.- Y todo ello es completamente factible a la luz del ordenamiento constitucional e internacional –artículos 53 y 93 C.P.–.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E

CONFIRMAR, por los motivos expuestos en la presente providencia, la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 5 de diciembre de 2007, mediante la cual se negaron las súplicas.

En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** la actuación al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Los Magistrados,

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Presidenta

CÉSAR NEGRET MOSQUERA
Conjuez

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado