

## **Sentencia C-858/08**

### **DERECHO DE HUELGA-Connотaciones básicas de su consagración como garantía constitucional**

*La consagración constitucional de la huelga, a la luz de la jurisprudencia constitucional, tiene como connotaciones básicas, las siguientes: i) es un derecho de los trabajadores; ii) es un medio para la solución pacífica de conflictos colectivos laborales; iii) su regulación corresponde al legislador, en función de las finalidades y límites impuestos constitucionalmente.*

### **DERECHO DE HUELGA-Legitimidad/DERECHO DE HUELGA-Titularidad**

*Aunque ontológicamente la huelga sea un medio coercitivo, no puede consistir en manifestaciones de violencia física y material contra el empleador, ni en actos que puedan alterar la estabilidad institucional, toda vez que su ejercicio sólo es legítimo como una etapa dentro del proceso de negociación y solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo, y en cuanto a su titularidad el derecho a la huelga es un bien jurídico que le pertenece a la colectividad trabajadora, asociada o no a un sindicato, no a las personas físicas consideradas individualmente.*

### **DERECHO DE HUELGA-Definición del núcleo esencial/HUELGA-Equilibrio de cargas/HUELGA-Límites**

*Puede señalarse como núcleo esencial del derecho de huelga, la facultad que tienen los trabajadores de presionar a los empleadores mediante la suspensión colectiva del trabajo, para lograr que se resuelva de manera favorable a sus intereses el conflicto colectivo del trabajo. Esta facultad, claro está, no es absoluta. La huelga constituye un mecanismo cuya garantía implica el equilibrar las cargas de trabajadores y empleadores en el marco del conflicto colectivo de trabajo. Las restricciones al derecho de huelga deberán tener en cuenta este propósito, de modo que si bien tal derecho puede ser limitado con el fin de proteger otros de mayor jerarquía o el interés general, el poder que la Constitución pretende reconocer a los trabajadores no puede quedar desfigurado.*

### **HUELGA-Consecuencias de su institucionalización en la Carta Política**

*De la institucionalización de la huelga en la Carta Política, se deducen las siguientes consecuencias: i) la huelga es un derecho regulado y nunca un hecho librado a la arbitrariedad de quienes lo ejercen; ii) es un derecho de índole laboral, pues ha sido concebido para la solución de las controversias que surjan entre los trabajadores y empleadores, con el fin de definir las condiciones económicas que regirán las relaciones de trabajo; iii) el derecho a la huelga no es fundamental y para su ejercicio requiere reglamentación*

*legal; iv) sólo puede ejercerse legítimamente cuando se respetan los cauces señalados por el legislador; v) el derecho a la huelga puede ser restringido por el legislador para proteger el interés general, los derechos de los demás y cuando de su ejercicio se derive alteración del orden público; vi) su reconocimiento no entraña necesariamente el de todas las formas y modalidades, sino de las que busquen reivindicar mejoras en las condiciones económicas de una empresa específica o lograr avances de las condiciones laborales de un determinado sector y, en general, la defensa de los intereses de los trabajadores; vii) es un derecho colectivo, siendo sus titulares un número plural de trabajadores, estén o no sindicalizados; viii) no es un derecho universal, ya que de su ejercicio están excluidos los trabajadores que laboran en empresas de servicios públicos definidos como esenciales por el legislador; ix) es un derecho relativo, pues está limitado en función de las finalidades que le son connaturales y las que determine el bien común; x) es un medio pacífico para la solución de conflictos colectivos laborales, no obstante su caracterización como mecanismo legítimo de presión y coacción de los trabajadores; xi) sólo puede ser ejercido por los trabajadores en el marco del conflicto colectivo de trabajo, suponiendo un grave desequilibrio en las relaciones con los empleadores y la necesidad de una solución equitativa; xii) la huelga reconocida como derecho en la Constitución es la que tiene por fin la defensa de intereses económico-profesionales de los trabajadores y, por lo tanto, las huelgas por intereses no económicos está fuera de la previsión del artículo 56 superior.*

**COMITE DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OIT-Reivindicaciones perseguibles por la huelga de acuerdo con los principios establecidos por la OIT/HUELGA-Reivindicaciones perseguibles de acuerdo con los principios establecidos por la OIT**

*A la luz de las regulaciones de la OIT, las reivindicaciones que se defienden con la huelga pueden clasificarse en tres categorías: i) las de naturaleza laboral, que persiguen garantizar o mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los empleados; ii) las de naturaleza sindical, que buscan garantizar y desarrollar los derechos de las organizaciones sindicales y de sus dirigentes; y iii) las de naturaleza política. Las dos primeras no plantean problemas en su reconocimiento y aplicación, pero respecto de las huelgas de carácter puramente político, no caen dentro del ámbito de los principios de la libertad sindical. Adicionalmente, según el Comité de Libertad Sindical de la OIT los intereses profesionales y económicos que los trabajadores defienden mediante el derecho de huelga, abarcan no sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que engloban también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social, que guarden relación con sus intereses.*

**HUELGA POLITICA-Elementos que la caracterizan/HUELGA POLITICA-Concepto/HUELGA POLITICA-No es susceptible de garantía constitucional**

*La huelga política no posee una finalidad de reivindicación laboral, ni va dirigida contra el empleador, sino que tiende a ejercitar presión sobre órganos y autoridades del Estado, para lograr objetivos distintos a soluciones de los problemas que conciernen a los trabajadores, en materia de salarios, empleo, protección social y de nivel de vida, u otros de índole semejante. La huelga política deja de ser entonces una cesación pacífica y colectiva de labores, para asumir un carácter que trasciende el ámbito meramente laboral, pudiendo llevar al empleo de métodos antidemocráticos que contrasten con el ordenamiento superior, no sólo en su general planteamiento programático, sino también, y más específicamente, en las normas que determinan los medios lícitos e idóneos para la manifestación y realización de la voluntad popular. La huelga política no encuentra cabida en el ordenamiento superior por cuanto no está orientada a la defensa de los intereses económicos y profesionales de los trabajadores, sino otros de distinta naturaleza.*

### **HUELGA Y PARO-Distinción**

*La jurisprudencia constitucional ha sido clara al expresar que mientras que el derecho de huelga como derecho fundamental tutelado por la Constitución y la ley tiene una finalidad o propósito único definido en la misma ley, como es la solución de conflictos económicos o de interés y requiere una serie de pasos o trámites que deben ser agotados previamente, el denominado paro no está protegido ni por la Constitución ni por la ley, pues se trata de un acto de fuerza, una medida de hecho que no cumple ni con la finalidad prevista para la huelga, ni con los pasos previos establecidos por la ley para ésta. De otra parte, se encuentra proscrita conforme a lo señalado en el artículo 379 literal e) del Código Sustantivo del Trabajo, como actividad prohibida a los sindicatos.*

**HUELGA-Fines** económicos, profesionales y los relacionados con políticas sociales, económicas y sectoriales que incidan en el ejercicio de la actividad, ocupación, oficio o profesión se avienen a la garantía constitucional

*Una interpretación estricta de las expresiones demandadas de los artículos 429 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo no se aviene a la amplitud de esa garantía, pues si bien resulta válido que el legislador establezca las finalidades económicas y profesionales de la huelga, también es cierto que no se puede excluir la expresión legítima de las organizaciones sindicales en relación con políticas sociales, económicas y sectoriales que incidan de manera directa y próxima en el ejercicio de la actividad, ocupación, oficio o profesión.*

Referencia: expediente D-7098.

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 429 y 450 (parciales) del Código Sustantivo del Trabajo.

Demandante: Juan Alejandro Suárez Salamanca.

Magistrado Ponente:  
Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., septiembre tres (3) de dos mil ocho (2008).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6 y 242-1 de la Carta Política, Juan Alejandro Suárez Salamanca presentó demanda de inexequibilidad contra los artículos 429 y 450 (parciales) del Código Sustantivo del Trabajo.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo sobre la demanda en referencia.

### II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas del Código Sustantivo del Trabajo, subrayando los apartes impugnados:

*“Artículo 429. Definición de huelga. Se entiende por huelga la suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos y previos los trámites establecidos en el presente título.*

... ..

*Artículo 450. Subrogado. L. 50/90, art. 65. Casos de ilegalidad y sanciones. 1. La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:*

... ..

b) Cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos;

... ..”

### III. LA DEMANDA

Considera el actor que las normas parcialmente demandadas del Código Sustantivo del Trabajo desconocen los artículos 2, 13, 38, 39 y 56 de la Constitución Política, así como *“el artículo 8° del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ‘Protocolo de San Salvador’, junto con los artículos 12 y 16 de la mencionada Convención; el artículo 22 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; el artículo 3° del Convenio 87 de la OIT, relativo a la libertad sindical y protección del derecho de sindicación”*.

En su criterio, la limitación que consagran las normas acusadas, para hacer huelga solamente frente a casos en que existe conflicto económico o profesional, vulnera el artículo 13 superior, por cuanto en forma discriminatoria e irrazonable impiden efectuarla a trabajadores pertenecientes a sindicatos, federaciones y confederaciones que no realicen un reclamo de tal naturaleza, olvidando que la Constitución no establece distinción al respecto que pueda ser relevante para tomar esa determinación, *“siendo más grave esta diferenciación, en la medida en que se limita su ejercicio en razón de las posiciones políticas e ideológicas de sus miembros”*.

Tal restricción no persigue, según el demandante, un fin constitucionalmente legítimo, ya que niega el carácter *“eminente político”* de los sindicatos, afecta la participación de los mismos y *“cercena”* los derechos políticos y democráticos de sus integrantes, atentando contra el derecho a la libertad de conciencia, sin que a su juicio pueda aceptarse como justificación válida la continua prestación de los servicios públicos esenciales, porque para el constituyente este objetivo no se consigue restringiendo la participación política de los sindicatos sino prohibiendo la huelga en dichos servicios, *“asegurando la preponderancia del interés general”*. Concluye que lejos de garantizar ese objetivo, las normas acusadas pretenden *“desterrar cualquier contenido político de las organizaciones sindicales”*.

Sostiene que la medida en cuestión no es requerida, pues *“carece de lógica necesitar algo que propende por un fin no deseado”*, ni es proporcional, ya que ocasiona un gran daño al impedir otras hipótesis, como la huelga de solidaridad o de tipo político, menoscabando también los derechos de libre asociación, expresión y conciencia, *“que en este caso son ejercidos inspirándose en los principios de solidaridad, dignidad y plena vigencia del Estado Social de Derecho, pilares indiscutibles del ejercicio de la actividad*

*sindical*”, siendo además evidente que la limitación acusada fue establecida sin representar un beneficio que merezca sacrificar esos bienes jurídicos.

En cuanto al presunto desconocimiento de los artículos 38 y 39 de la Constitución, el actor considera que estas normas contienen una concepción garantista y actualizada en materia de derecho de asociación sindical, la cual no es ajena a la relación cercana e interdependiente entre su ejercicio y el de los derechos y libertades políticas.

Asevera que la ideología bajo la cual se expidió el Código Sustantivo del Trabajo, concebía los sindicatos como meras organizaciones gremialistas limitadas a proteger los intereses de los asociados, impidiendo a toda costa su participación en la vida política y social del país, a tal punto que el artículo 450 literal b) acusado considera ilegal la huelga con fines distintos de los económicos o profesionales, lo que en su opinión desconoce el papel de esas organizaciones como actores sociales de primera línea.

Asegura que las garantías sindicales reconocidas por la Constitución y los instrumentos internacionales, no obedecen a una visión individualista, *“sino que reflejan la concepción existente sobre la gran implicación que tiene el ejercicio de las libertades y derechos sindicales para el desarrollo de una democracia real, pues en gran medida del ejercicio de una actividad sindical responsable y consciente se desprende el alcanzar condiciones más equitativas y justas en el ámbito social...”*.

Afirma que la Constitución de la OIT no reconoce la asociación sindical como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar metas mucho más loables y altruistas que una simple garantía individual y añade que en el mismo sentido se orienta el Protocolo Adicional a la Convención Americana de los Derechos Humanos, al establecer que los derechos sindicales solo pueden estar sujetos a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que sean propias de una sociedad democrática.

Con base en pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el actor sostiene que el ejercicio del derecho de asociación no es considerado a nivel internacional como libertad meramente individual, pues se reconoce su trascendencia social y la posibilidad de limitarlo para el desarrollo de la democracia.

También alude a la jurisprudencia de esta Corte para concluir que *“limitar el derecho de huelga y por tanto de ciertas actividades sindicales, reduciéndolas a los fines meramente gremialistas, lo que hace es cercenar el derecho de asociación sindical, negando su naturaleza y núcleo esencial del derecho fundamental, pues no se ejerce de forma plena si se impide su ejercicio para uno de los fines principales para el cual es reconocido, el de tipo político, como lo es el de propugnar por una sociedad más equitativa y justa”*, lo cual condenaría a tales organizaciones a ser *“solamente sindicatos pedigüños”*.

En relación con la presunta infracción al artículo 56 superior, el demandante afirma que de su lectura se desprende que la Constitución no restringe el ejercicio de la huelga al reclamo de salarios y prestaciones, limitándolo a lo meramente económico, como sí lo hacen las normas acusadas, sobre lo cual advierte que en el régimen constitucional vigente la huelga no es solamente un medio de presión para lograr “*prebendas y dádivas*” sino que, por el contrario, es un mecanismo para alcanzar condiciones laborales más favorables, no sólo para los huelguistas sino para la clase obrera en general, a fin de conseguir cierto equilibrio y justicia social.

Expresa que la citada disposición constitucional amplió el derecho de huelga, pues lo restringe solamente a los servicios públicos esenciales que defina el legislador, de modo que su interpretación debe realizarse con un criterio expansivo que garantice al máximo su ejercicio, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta corporación al señalar que en la Carta no existe limitación sobre los tipos de huelga; como las normas demandadas contravienen ese mandato y los instrumentos internacionales, deben entonces ser retiradas del ordenamiento jurídico.

Considera finalmente que al menoscabar los preceptos acusados el ejercicio de los derechos de asociación y huelga, de contera violan el mandato del artículo 2° superior que obliga a las autoridades a proteger los derechos de los coasociados, al tiempo que infringen el compromiso internacional del Estado de amparar las garantías de los ciudadanos.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **1. Ministerio de la Protección Social**

La apoderada de dicho Ministerio se opuso a la inexecutable de los segmentos normativos acusados de los artículos 429 y 450 del CST, manifestando que la huelga es un derecho inherente a determinado colectivo, los trabajadores, cuya finalidad es la búsqueda de mejores condiciones laborales, prerrogativas e intereses económicos o profesionales, razón por la cual no se puede, como lo pretende el actor, desnaturalizar la esencia de ese mecanismo, permitiendo que justifique intereses políticos o de otra índole.

Sostiene que en ese sentido se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional -C-450 de 1995-, al manifestar que, como acto jurídico, la huelga es una medida de acción directa, legítima y coactiva sobre los empleadores, para obligarlos a ceder frente a los reclamos de los trabajadores, con el fin de crear un orden económico y social más justo dentro de la empresa.

Expresa que el derecho de huelga no es absoluto, pues está condicionado a la reglamentación que establezca el legislador, que puede imponer restricciones o limitaciones por razones de orden público, para proteger derechos ajenos o

de la colectividad, asegurar la prestación de los servicios públicos y, en general, alcanzar la finalidad constitucional que estime valiosa; por ello estima errada la afirmación del actor de que en el presente asunto la injerencia del Estado es negativa y restringe el derecho de huelga, pues olvida que ese derecho debe estar sometido al principio de legalidad, es decir, a lo que dispongan la Constitución y el Código Sustantivo del Trabajo.

Califica de inane la controversia planteada por el censor, ya que en su sentir la huelga como mecanismo de solución de conflictos laborales no puede perseguir finalidades distintas a la económica y profesional, para no devenir en otro acto jurídico, inherente al tipo de conflicto que buscare solucionar.

## **2. Confederación General del Trabajo -CGT-**

El Secretario General de la CGT apoya la solicitud de inexecutable de las expresiones acusadas de los artículos 429 y 450 del CST, por considerar que en el momento en que rinde este concepto el Congreso de la República busca acoger las recomendaciones de la OIT en materia de huelga, a fin de que el Ministerio de la Protección Social deje de ser juez y parte y sea la jurisdicción laboral la que tenga facultad para declarar ilegal una huelga, como en su criterio tiene que ser.

Agrega que el sistema de inspección y vigilancia que detenta ese Ministerio no es suficiente, como ha sido expuesto en reuniones con el Gobierno Nacional y en la posición frente al proceso de los arbitrajes cuando hay un conflicto laboral. Finalmente, llama la atención para que la huelga logre plena efectividad en los términos en que está prevista en los convenios internacionales, que obligan a nuestro país en virtud del principio *pacta sunt servanda*.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Procurador General de la Nación se pronunció a favor de la executable de los segmentos impugnados de los artículos 429 y 450 del CST, con base en razones que parten de que el artículo 56 superior, coincidiendo con la apoderada del Ministerio de la Protección Social en la garantía del derecho de huelga como medio legítimo de acción directa y coactiva, para obligar a los empleadores a ceder frente a los reclamos de los trabajadores, con el fin de asegurar la creación de un orden económico y social más justo en el ámbito de la empresa, facultad que no es absoluta, si bien representa un derecho constitucional protegido, en el sentido de que contribuye a la realización efectiva de principios y valores consagrados en la Carta.

Así, la huelga es un derecho garantizado, excepcionalmente limitado por la Constitución y la ley, que faculta a la mayoría de los trabajadores de una empresa, sindicalizados o no, para suspender sus labores colectivamente, en forma temporal y pacífica, previa la observancia de ciertos requisitos de



procedimiento, con el fin de lograr el equilibrio de sus derechos e intereses colectivos de naturaleza económica y social, frente al patrono.

En sustento de sus afirmaciones, el Procurador cita apartes jurisprudenciales, donde esta Corte identifica la huelga como instrumento legítimo de presión de los empleados, para alcanzar el efectivo reconocimiento de aspiraciones económicas y sociales, con la posibilidad de efectuarla para reivindicar mejoras en una empresa específica o para lograr avances de las condiciones laborales de un determinado sector y, en general, para la defensa de los intereses de los trabajadores.

Para el Jefe del Ministerio Público, como las normas acusadas consagran una limitación legal a la huelga, debe determinarse si la misma está o no conforme a la Carta, para lo cual ha de considerarse la libertad relativa de configuración del legislador, sujeta a los parámetros impuestos por la normatividad superior, así como el diseño constitucional de la figura, que propugna por la intervención activa de los asociados en defensa de sus intereses individuales y colectivos, alentados por una motivación esencialmente solidaria, de la cual se desprende un compromiso para el mejoramiento de las condiciones económico-sociales de los trabajadores de una empresa específica o de un determinado sector.

Por lo anterior, considera que la limitación contenida en las normas parcialmente acusadas está en consonancia con los fines que justifican la huelga, estando el legislador habilitado constitucionalmente para definir los elementos que permiten su ejercicio, siempre que correspondan al diseño constitucional de esa figura. En criterio del Ministerio Público, pretender la introducción de otra clase de intereses, como los políticos, que no tengan esa relación específica con el ámbito laboral, económico y profesional para la defensa de los intereses de los trabajadores, que es lo que plantea el demandante, desvirtúa la esencia del derecho de huelga.

Finalmente, advierte el Procurador que para lograr reivindicaciones políticas existen otros instrumentos constitucionales a través de los cuales las personas pueden manifestarse pública y pacíficamente, como los derechos de reunión, asociación, participación democrática, etc., y concluye aseverando que si las garantías en tal sentido *“se redujeran solo al mecanismo de la huelga, se estarían reduciendo esas manifestaciones exclusivamente a quienes tienen la condición de trabajadores, desconociendo el derecho a la reivindicación de tales fines a quienes no tienen esta condición, lo que resultaría en efecto una flagrante violación del ordenamiento superior”*.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **1. Competencia**

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 superior, esta Corte es competente para conocer de la acción de la referencia, toda vez que está dirigida contra normas del Código Sustantivo del Trabajo, ordenamiento legal que fue adoptado por la Ley 141 de 1961, con múltiples modificaciones.

## **2. Problema jurídico**

Corresponde a esta Corte establecer si lo acusado de los artículos 429 y 450 del CST, al asignarle a la huelga una finalidad económica y profesional y considerarla ilegal cuando persiga objetivos distintos, respectivamente, vulnera el artículo 13 superior de la Constitución (derecho de igualdad), al discriminar a las organizaciones de trabajadores que pretendan realizarla con propósitos políticos; infringe los artículos 38 y 39 ib. (libre asociación y asociación sindical), al desconocer los derechos políticos de los sindicatos; conculca el artículo 56 ib. que prohíbe su ejercicio en los servicios públicos esenciales que defina el legislador; y viola el artículo 2° ib., que obliga a las autoridades a garantizar los derechos consagrados en el ordenamiento superior, todo ello observado paralelamente con la normatividad internacional respectiva.

Para despejar estos interrogantes, es indispensable efectuar previa referencia, (i) al alcance y significado de la garantía constitucional del derecho de huelga y determinar si en relación con ella existe un margen de regulación por parte del legislador y cuál es su límite; y (ii) establecer cuál es el tipo de reivindicaciones perseguidas por la huelga que quedan amparadas por los principios vinculantes de la Organización Internacional del Trabajo, para así finalmente analizar los cargos de inconstitucionalidad lanzados contra las disposiciones demandadas.

## **3. Garantía constitucional del derecho de huelga**

De conformidad con los incisos primero y segundo del artículo 56 de la Constitución Política, *“se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho”*.

El texto de esta disposición superior guarda similitud con el del artículo 18 de la anterior codificación constitucional, introducido por la enmienda de 1936, que garantizaba la huelga *“salvo en los servicios públicos”*, defiriendo en el legislador la reglamentación de su ejercicio.

El constituyente de 1991 definió el perfil de la garantía que se comenta, en los siguientes términos, refiriéndose primero a la Constitución derogada:

*“En la actual Constitución Política Nacional, el derecho de huelga se garantiza, salvo en los servicios públicos. Pero las estadísticas laborales señalan que ... donde más paros y huelgas se producen es*

*en el sector público. Se repite así la norma casi universal que, cuando un derecho democrático es desconocido, se produce el efecto negativo del conflicto y de la fuerza...*

*En las propuestas que surgieron de las mesas de trabajo sobre los temas laborales y en los proyectos de reforma constitucional que hacen referencia al derecho de huelga, es interesante observar que todos ellos defienden este derecho de los trabajadores en defensa de sus intereses, aunque... plantean excepciones en los casos de la prestación de los servicios esenciales, en otros piden señalar constitucionalmente los sectores en que debe prohibirse o se deja a que la ley, o sea el legislador, sea quien reglamente su ejercicio, duración y limitaciones. Se mantiene así, el criterio universal adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de que la reglamentación, apenas natural, del derecho de huelga por parte del legislador no puede llevar a la negación de este derecho y menos a dejar de estimular mecanismos de concertación y autocontrol sindical para el desarrollo de la misma, con el fin de garantizar la prestación de servicios esenciales a la comunidad, de encontrar la solidaridad ciudadana en casos de urgencia, catástrofes o calamidades y para evitar que se convierta en factor de desestabilización política de la vida democrática de un país.*

*Hemos considerado, entonces, en el articulado propuesto, mantener el derecho, pero dejar a la ley la reglamentación de su ejercicio, duración y limitaciones, lo mismo que los procedimientos para asegurar la prestación de los servicios públicos esenciales a la comunidad.*

*Queremos insistir en que el enfoque sobre el derecho de huelga no lo podemos desligar de un enfoque global, nuevo y profundamente democrático en las relaciones laborales, donde prácticas como el diálogo, la negociación, la concertación y la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas conlleven, en la vida real, a que la huelga no pase de ser un derecho escrito en la Constitución Política.”<sup>1</sup>*

Como puede apreciarse, entre las connotaciones básicas de la consagración constitucional de la huelga, cabe resaltar y analizar, para los fines del presente pronunciamiento y a la luz de la jurisprudencia constitucional, las siguientes: (i) que es un derecho de los trabajadores; (ii) que es un medio para la solución pacífica de conflictos colectivos laborales; (iii) que su regulación corresponde

---

<sup>1</sup> Exposición de motivos de la ponencia presentada para el estudio de la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 45, pág. 3. Tomado de “Constitución Política de Colombia, Origen, Evolución y Vigencia”, Carlos Lleras de la Fuente y Marcel Tangarife Torres. Ed. Díké, 1996, tomo I, pág. 252.

al legislador, en función de las finalidades y límites impuestos constitucionalmente.

3.1. De tal manera, la huelga como derecho trasmuta el hecho social que indudablemente es, en acto jurídico reconocido por el Estado.

Claro está que la huelga no es el simple hecho de no trabajar, ni el ejercicio de la facultad de holgar, sino una verdadera abstención laboral, no con sentido de simple omisión sino con ánimo de reivindicación, para ejercer presión lícita sobre el empleador, a fin de lograr objetivos previamente propuestos.<sup>2</sup>

Es, como ha señalado esta Corte e iteran la apoderada del Ministerio de la Protección Social y el Procurador General, *“un medio de acción directa, coactivo y legítimo sobre los empleadores particulares o del Estado para obligarlos a ceder frente a los reclamos de los trabajadores, con el fin de asegurar la creación de un orden económico y social más justo en el ámbito de la empresa”*<sup>3</sup>.

Debe recordarse lo que, a este propósito, ha expuesto la Corte Constitucional:

*“La huelga supone un derecho y una conquista de los trabajadores, como mecanismo destinado a dirimir los diferendos laborales, independientemente de su vinculación sindical, con la excepción de aquellos servicios públicos esenciales definidos por el Legislador. De ese carácter especial que configura el derecho de huelga y de la necesidad de conducir los conflictos laborales por cauces democráticos, es que se instituye constitucionalmente en un derecho reglado para cuyo ejercicio se requiere del cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes. El derecho de huelga adquiere, con la nueva Carta Política un reconocimiento especial para la conformación de un estado democrático, participativo y pluralista, por lo que su ejercicio debe estar garantizado y protegido por las autoridades de la República en todas las actividades que se desarrollen dentro del territorio nacional, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador.”*<sup>4</sup>

El derecho de huelga está en conexión directa no solo con la libertad de asociación, el trabajo, la protegida conformación de sindicatos, la negociación colectiva y el fuero sindical, sino también con la dignidad humana, la solidaridad, la participación y la realización de un orden justo, todo ello de indiscutida y muy sólida raigambre constitucional.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Cfr. Enciclopedia jurídica OMEBA. Editorial Bibliográfica Argentina. Tomo XIV.

<sup>3</sup> C-450 de 1995 (octubre 4), M. P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>4</sup> C-075 de 1997 (febrero 20), M. P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>5</sup> C-473 de 1994 (octubre 27), M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Evóquese cómo esta corporación ha señalado que *“el derecho de huelga, reconocido no sólo en el orden constitucional interno sino en los tratados internacionales, es un derecho que hace efectiva la libertad sindical, el derecho de asociación y muy especialmente el derecho de negociación”*<sup>6</sup>.

Dicho sistema está reforzado por los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales fueron aprobados por Colombia mediante las Leyes 26 y 27 de 1976 y constituyen bloque de constitucionalidad<sup>7</sup>.

3.2. La huelga es igualmente un procedimiento legítimo de presión para la solución pacífica de conflictos colectivos laborales.

Aunque ontológicamente la huelga sea un medio coercitivo, no puede consistir en manifestaciones de violencia física y material contra el empleador, ni en actos que puedan alterar la estabilidad institucional, debiendo reiterarse que *“el ejercicio de la huelga sólo es legítimo como una etapa dentro del proceso de negociación y solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo; esa fase es, entonces, previsible para las partes que intervienen en dicha negociación”*<sup>8</sup>.

Es, además, un fenómeno colectivo, ya que la suspensión del trabajo se realiza por un número considerable de trabajadores o, si se quiere, por un sector de los mismos agrupado y unificado por intereses convergentes, que surgen en la base de la empresa y están orientados a crear, modificar, suprimir o reivindicar condiciones laborales. En cuanto a su titularidad, *“el derecho de huelga es un bien jurídico que le pertenece a la colectividad trabajadora, asociada o no a un sindicato, no a las personas físicas consideradas individualmente”*<sup>9</sup>.

3.3. La regulación de la huelga corresponde al legislador, en atención a sus finalidades y límites, que derivan de la propia Constitución. Como tal derecho no puede ser incondicionado, su misma efectividad conlleva racionalizarlo bajo parámetros legales que, a la vez que aseguren el ejercicio por sus destinatarios naturales, armonice con el bien común, pues es una garantía consagrada en inalienable beneficio de los trabajadores, mas no en perjuicio de la comunidad ni del interés general.

También la huelga es, entonces, un derecho relativo, como así mismo ha expuesto esta corporación:

*“El carácter no absoluto del derecho de huelga se explica por la repercusión que su ejercicio puede causar, hasta el punto de que llegue a afectar los derechos y libertades fundamentales de las personas que no son actoras del conflicto. No es posible concebir la huelga como una simple afirmación de la libertad sindical ni como*

<sup>6</sup> C-466 de 2008 (mayo 14), M. P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>7</sup> C-466 de 2008.

<sup>8</sup> C-432 de 1996 (septiembre 12), M. P. Carlos Gaviria Díaz y C-271 de 1999 (abril 28), M. P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>9</sup> C-271 de 1999 (abril 28), M. P. Antonio Barrera Carbonell.

*una relación privada entre trabajadores y empleadores, porque normalmente sus objetivos, la magnitud del conflicto, y las condiciones y características de su ejecución, rebasan los aludidos ámbitos, de manera tal que se pueden ver vulnerados o amenazados los derechos e intereses de la comunidad y del propio Estado, como ocurre cuando se afecta el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.”<sup>10</sup>*

En el mismo sentido había manifestado, a propósito de la ampliación al permitirse el ejercicio de la huelga en lo servicios públicos no esenciales:

*“El ámbito de acción del derecho de huelga se vio incrementado con la expedición de la Carta Política de 1991. La garantía de ese derecho no se consagró en forma absoluta; únicamente, se vio limitada en aquellas actividades que constituyan servicios públicos esenciales. La prevalencia que constitucionalmente se señala en favor de los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios públicos esenciales no reporta ninguna violación al derecho de huelga, como tampoco a los de asociación sindical ni al trabajo, toda vez que esa fue la valoración que el Constituyente de 1991 decidió otorgarles en esta particular situación.”<sup>11</sup>*

También se precisó que si bien el legislador puede establecer limitaciones a la huelga por razones de orden público, las mismas deben atender criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad:

*“El derecho de huelga no es absoluto, y se encuentra condicionado a la reglamentación que establezca el legislador, quien puede imponer restricciones o limitaciones por razones de orden público, para proteger los derechos ajenos y de la colectividad y asegurar la prestación de los servicios públicos y, en general, con el fin de alcanzar una finalidad constitucional que se estime esencial o constitucionalmente valiosa. No obstante, las restricciones que se impongan al ejercicio del derecho de huelga deben ser necesarias, indispensables, razonables y proporcionadas a la finalidad que se pretende alcanzar, con el fin de no hacerlo nugatorio o impracticable, pues si ello no es así, se atentaría contra la libertad sindical.”<sup>12</sup>*

En todo caso, las restricciones que el legislador imponga al ejercicio del derecho de huelga no pueden ser arbitrarias, ni desconocer su magnitud jurídica:

*“El derecho de huelga está restringido de dos formas: está prohibido su ejercicio en los servicios públicos esenciales que determine el*

<sup>10</sup> C-663 de 2000 (junio 8), M. P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>11</sup> C-075 de 1997 (febrero 20), M. P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>12</sup> C-1369 de 2000 (octubre 11), M. P. Antonio Barrera Carbonell.

*legislador y, obviamente en los señalados como tales por el Constituyente. En los demás casos, su ejercicio debe ceñirse a la reglamentación que de él haga el legislador. Estas facultades limitadoras que se delegan de manera exclusiva en el órgano legislativo, sin embargo, no pueden ser desarrolladas de manera arbitraria; de lo contrario, el derecho de huelga dejaría de ser un verdadero derecho.”<sup>13</sup>*

Tales limitaciones tampoco pueden desconocer el núcleo esencial de esa garantía constitucional, definido en estos términos:

*“Puede señalarse como núcleo esencial del derecho de huelga, la facultad que tienen los trabajadores de presionar a los empleadores mediante la suspensión colectiva del trabajo, para lograr que se resuelva de manera favorable a sus intereses el conflicto colectivo del trabajo. Esta facultad no es absoluta. La huelga constituye un mecanismo cuya garantía implica el equilibrar las cargas de trabajadores y empleadores en el marco del conflicto colectivo de trabajo. Las restricciones al derecho de huelga deberán tener en cuenta este propósito, de modo que si bien tal derecho puede ser limitado con el fin de proteger otros de mayor jerarquía o el interés general, el poder que la Constitución pretende reconocer a los trabajadores no puede quedar desfigurado.”<sup>14</sup>*

Ha expresado también esta Corte, que al desarrollar el derecho de huelga el legislador debe tener en cuenta el amplio espectro con que fue consagrado en la Constitución, como medio de reivindicación y defensa de los intereses de los trabajadores:

*“La Carta no establece ninguna limitación sobre los tipos de huelga, por lo cual el contenido de este derecho debe ser interpretado en sentido amplio. Así, los trabajadores pueden entonces efectuar huelgas para reivindicar mejoras en las condiciones económicas de una empresa específica, o para lograr avances de las condiciones laborales de un determinado sector, y en general para la defensa de los intereses de los trabajadores. Sin embargo, la propia Constitución señala limitaciones a este derecho.”<sup>15</sup>*

En cuanto atañe a las finalidades de la huelga, su institucionalización responde a la necesidad de solucionar conflictos colectivos laborales de carácter económico y profesional:

*“La huelga se considera como uno de los más valiosos derechos e instrumentos jurídicos con que cuentan los trabajadores para*

---

<sup>13</sup> C-432 de 1996.

<sup>14</sup> C-432 de 1996.

<sup>15</sup> C-473 de 1994.

*solucionar sus conflictos laborales de carácter económico, previo desde luego, el agotamiento de las etapas encaminadas a lograr la definición de las diferencias laborales mediante el arreglo directo o la mediación. En ejercicio del derecho de huelga y con el cumplimiento de las disposiciones legales que la reglamentan, los trabajadores y las organizaciones sindicales no solo promueven y defienden sus intereses económicos y profesionales tendientes a obtener el mejoramiento de las condiciones del trabajo, sino que también persiguen el reconocimiento de derechos y garantías que superan el mínimo de estos, consagrados en las disposiciones laborales, como medio efectivo para la solución de los conflictos en las relaciones entre trabajadores y empresarios.”<sup>16</sup>*

También se ha puesto de relieve, en precitada sentencia, que la huelga es un derecho que responde “a la utilidad pública, al interés general de un Estado que se concibe a sí mismo como un Estado social, constitucional y democrático de Derecho, en cuanto se encuentra encaminado a hacer efectivos los derechos de la gran mayoría de los trabajadores asalariados y a buscar un mayor equilibrio, justicia y equidad en las relaciones laborales propias de un modelo económico capitalista basado en la dinámica trabajo-capital, dinámica respecto de la cual es claro para esta Corporación que el trabajador constituye la parte débil de la relación, razón por la cual se justifican las medidas protectoras, garantistas y correctivas por parte del Estado a favor de los trabajadores”.<sup>17</sup>

3.4 De la institucionalización de la huelga en la Carta Política, se deducen entonces las siguientes consecuencias:

- i) La huelga es un derecho regulado y nunca un hecho librado a la arbitrariedad de quienes lo ejercen.
- ii) Es un derecho de índole laboral, pues ha sido concebido para la solución de las controversias que surjan entre trabajadores y empleadores, con el fin de definir las condiciones económicas que regirán las relaciones de trabajo.
- iii) El derecho a la huelga no es fundamental<sup>18</sup> y para su ejercicio requiere reglamentación legal.<sup>19</sup>
- iv) Sólo puede ejercerse legítimamente el derecho a la huelga cuando se respetan los cauces señalados por el legislador.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> C-548 de 1994 (diciembre 1°), M. P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>17</sup> C-466 de 2008.

<sup>18</sup> C-432 de 1996.

<sup>19</sup> Sin embargo, el derecho de huelga puede ser objeto de tutela cuando se encuentra en conexión íntima con los derechos al trabajo y a la libre asociación sindical, derechos que sí ostentan el carácter de fundamentales (cfr. C-473 de 1994).

<sup>20</sup> C-432 de 1996.



v) El derecho a la huelga puede ser restringido por el legislador para proteger el interés general, los derechos de los demás y cuando de su ejercicio se derive alteración del orden público.<sup>21</sup>

vi) Su reconocimiento no entraña necesariamente el de todas las formas y modalidades, sino de las que busquen reivindicar mejoras en las condiciones económicas de una empresa específica o lograr avances de las condiciones laborales de un determinado sector y, en general, la defensa de los intereses de los trabajadores.

vii) Es un derecho colectivo, siendo sus titulares un número plural de trabajadores, estén o no sindicalizados.

viii) No es un derecho universal, ya que de su ejercicio están excluidos los trabajadores que laboran en empresas de servicios públicos definidos como esenciales por el legislador.

ix) Es un derecho relativo, pues está limitado en función de las finalidades que le son connaturales y las que determine el bien común.

x) Es un medio pacífico para la solución de conflictos colectivos laborales, no obstante su caracterización como mecanismo legítimo de presión y coacción de los trabajadores.

xi) Sólo puede ser ejercido por los trabajadores en el marco del conflicto colectivo de trabajo, suponiendo un grave desequilibrio en las relaciones con los empleadores y la necesidad de una solución equitativa.

xii) La huelga reconocida como derecho en la Constitución es la que tiene por fin la defensa de intereses económico-profesionales de los trabajadores y, por lo tanto, las huelgas por intereses no económicos están fuera de la previsión del artículo 56 superior.

#### **4. La huelga a la luz de los principios de la OIT**

En este apartado se examinará la clase de reivindicaciones perseguibles por intermedio de la huelga, que están amparadas por el cuerpo de principios establecido por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, a través de su Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos, cuyas decisiones y recomendaciones, según ha expuesto esta corporación, “*tienen gran importancia por la autoridad que han adquirido*”.<sup>22</sup>

Dicho Comité ha estimado que el derecho de huelga, como corolario inmanente del derecho de sindicación protegido por el Convenio 87, es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus organizaciones

---

<sup>21</sup> C-432 de 1996.

<sup>22</sup> C-465 de 2008 (mayo 14), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*“únicamente, en la medida en que constituya un medio de promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales”.*<sup>23</sup>

Por su parte, el artículo 10° del Convenio 87 define al sindicato, para los fines de ese instrumento, como aquél *“que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores”*; esta definición tiene importancia cardinal, no solo por cuanto establece las pautas para la identificación y diferenciación de tales organizaciones en relación con otras asociaciones, sino también porque al precisar sus objetivos determina los límites hasta donde son aplicables los derechos y garantías reconocidos en el citado Convenio, que de esa manera resultan protegidos.

A la luz de las regulaciones de la OIT, las reivindicaciones que se defienden con la huelga pueden clasificarse en tres categorías: i) las de naturaleza laboral, que persiguen garantizar o mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los empleados; ii) las de naturaleza sindical, que buscan garantizar y desarrollar los derechos de las organizaciones sindicales y de sus dirigentes; y iii) las de naturaleza política.

Las dos primeras no plantean problemas en su reconocimiento y aplicación, pues desde un principio su legitimidad no ofrece duda en las decisiones del Comité de Libertad Sindical. La problemática surge respecto de la huelga política y la de solidaridad.

Partiendo de la definición de *“organización de trabajadores”* ya referida, el Comité de Libertad Sindical ha considerado que *“las huelgas de carácter puramente político ... no caen dentro del ámbito de los principios de la libertad sindical”*.<sup>24</sup> También ha señalado que *“sólo en la medida en que las organizaciones sindicales eviten que sus reivindicaciones laborales asuman un aspecto claramente político, pueden pretender legítimamente que no se interfiera en sus actividades”*,<sup>25</sup> aun cuando ha reconocido que es difícil efectuar una distinción clara entre lo político y lo realmente sindical, ya que ambas nociones tienen puntos comunes.<sup>26</sup>

No obstante, según dicho Comité los intereses profesionales y económicos que los trabajadores defienden mediante el derecho de huelga, abarcan no sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que *“engloban también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social”*.<sup>27</sup> Igualmente, considera que los trabajadores y sus organizaciones deberían poder manifestar su descontento sobre cuestiones económicas y sociales, que guarden relación con

---

<sup>23</sup> *“La libertad sindical”*. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Quinta edición (revisada), 2006. Párrafo 520.

<sup>24</sup> Op.cit. párrafo 528.

<sup>25</sup> Op.cit. párrafo 505.

<sup>26</sup> Op.cit. párrafo 505.

<sup>27</sup> Op.cit. párrafo 526.

los intereses de ellos, en un ámbito más amplio que el de los conflictos de trabajo, susceptibles de finalizar con un convenio colectivo determinado.<sup>28</sup>

En este sentido, ha estimado que *“la declaración de ilegalidad de una huelga nacional en protesta por las consecuencias sociales y laborales de la política económica del gobierno y su prohibición constituyen una grave violación de la libertad sindical”*.<sup>29</sup> No obstante, para dicho Comité la acción de los trabajadores debe limitarse a expresar una protesta y no tener por objeto perturbar la tranquilidad pública.<sup>30</sup>

Los principios expuestos cubren las huelgas de ámbito geográfico local, así como las huelgas generales que, por su propio carácter, tienen usualmente marcada connotación política.

El Comité de Libertad Sindical ha defendido en reiteradas ocasiones la legitimidad de las huelgas de ámbito nacional, en la medida que tengan objetivos económicos y sociales *“y no puramente políticos”*,<sup>31</sup> recalcando que la prohibición de la huelga sólo podría ser aceptable con respecto a los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado o con respecto a los trabajadores de los servicios esenciales, en el sentido estricto del término, es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población.<sup>32</sup>

En cuanto a la huelga general, el Comité considera que *“es legítima y corresponde a la esfera de actividad normal de las organizaciones sindicales una huelga general de 24 horas reivindicando el aumento de los salarios mínimos, el respeto de los convenios colectivos en vigor y el cambio de política económica (disminución de precios y del desempleo)”*.<sup>33</sup>

Así mismo, ha estimado que *“la convocatoria de una huelga general de protesta para que se ponga fin a los centenares de asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas que se han producido en los últimos años constituye una acción sindical legítima, por lo que su prohibición constituye una violación grave de la libertad sindical”*.<sup>34</sup>

Cuando entre las reivindicaciones que se persigue obtener a través de la huelga, figuren algunas de carácter laboral o sindical y otras de carácter político, la actitud del Comité ha consistido en reconocer la legitimidad de la cesación de labores cuando la expresión de tales reivindicaciones no aparece como un simple pretexto que, en realidad, encubre objetivos puramente

---

<sup>28</sup> Op.cit. párrafo 531.

<sup>29</sup> Op.cit. párrafo 542.

<sup>30</sup> Op.cit. párrafo 650.

<sup>31</sup> Op.cit. párrafo 541.

<sup>32</sup> Op.cit. párrafo 541.

<sup>33</sup> Op.cit. párrafo 543.

<sup>34</sup> Op.cit. párrafo 544.

políticos, desconectados de la promoción y defensa de los intereses de los trabajadores.

Por su parte, la Comisión de Expertos también ha considerado que las huelgas de mera naturaleza política no están cubiertas por los principios de libertad sindical, dada la dificultad de distinguir en la práctica entre los aspectos políticos y profesionales de una huelga y, también, porque las políticas adoptadas por un gobierno repercuten frecuentemente de forma inmediata en los trabajadores o los empleadores, como sucede, por ejemplo, a raíz de una congelación general de precios y salarios.

La Comisión estima igualmente que las organizaciones encargadas de defender los intereses socioeconómicos y profesionales de los trabajadores deberían, en principio, poder recurrir a la huelga para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social, que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros y para los trabajadores en general, especialmente en materia de empleo, de protección social y de nivel de vida.

En lo que respecta a las huelgas de solidaridad, el Comité de Libertad Sindical ha advertido que *“una prohibición general de las huelgas de solidaridad podría ser abusiva y los trabajadores deberían poder recurrir a tales acciones a condición de que sea legal la huelga inicial que apoyen”*.<sup>35</sup> Al respecto, valer anotar que esta Corte ha reconocido la huelga por solidaridad al encontrar que tiene arraigo constitucional en el artículo 56 superior.<sup>36</sup>

En síntesis, la OIT reconoce el amplio espectro del derecho de huelga como mecanismo para lograr reivindicaciones laborales o sindicales, siempre y cuando la suspensión colectiva de labores tenga relación con la promoción y defensa de los intereses de los trabajadores y no otros de distinta naturaleza, como son los de índole puramente política.

## **5. Análisis constitucional de los artículos 429 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo**

El artículo 429 del CST, en lo impugnado, al definir la huelga como la suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa, le atribuye *“fines económicos y profesionales”*, propuestos a los empleadores, previos los trámites estatuidos en ese ordenamiento. Por su parte, el literal b) del artículo 450 ib. acusado, dispone que la suspensión colectiva del trabajo es ilegal *“cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos”*.

Según el actor, el señalamiento de fines económicos y profesionales como elemento definitorio de la huelga es inconstitucional, por cuanto discrimina a

---

<sup>35</sup> Op.cit. párrafo 534.

<sup>36</sup> C-201 de 2002 (marzo 19), M. P. Jaime Araújo Rentería.

los trabajadores que pretendan realizar una suspensión colectiva de actividades con propósitos de orden político, desconociendo, de contera, la naturaleza eminentemente política de las organizaciones sindicales y también el amplio alcance de la garantía constitucional del derecho de huelga.

El Ministerio de la Protección Social se opone a la demanda, porque considera que la huelga, como derecho inherente al colectivo de trabajadores, por esencia persigue la búsqueda de mejores condiciones laborales, prerrogativas e intereses económicos o profesionales, razón por la cual no se puede, como lo pretende el actor, desnaturalizar ese mecanismo permitiendo que justifique intereses políticos o de otra índole.

Esta visión es compartida por el Procurador General de la Nación, para quien la asignación de finalidades económicas y profesionales a la huelga corresponde al diseño constitucional de esa figura, por lo que pretender la introducción de otra clase de intereses, tales como los de índole política, que no tienen esa relación específica con el ámbito laboral, desvirtúa la esencia de ese derecho, siendo además claro que para lograr reivindicaciones en ese campo existen otros instrumentos constitucionales, a través de los cuales las personas pueden manifestarse pública y pacíficamente.

Para responder el interrogante que plantea la demanda conviene recordar que en su configuración constitucional la garantía del derecho de huelga tiene unos contornos bien definidos por el constituyente, entre los cuales sobresale su carácter relativo, en cuanto su ejercicio está condicionado al ámbito de las leyes que lo regulan, las cuales al desarrollarlo deberán tener en cuenta su índole eminentemente laboral, colectiva, universal y pacífica y, en especial, su finalidad inmanente de defensa de intereses económico-profesionales de los trabajadores.

En este sentido, en principio las normas acusadas se ciñen a los parámetros superiores, puesto que lo acusado del artículo 429 del CST, al definir la huelga le asigna finalidades económicas y profesionales de la clase trabajadora y el artículo 450 ib., en su literal b), califica de ilegal la suspensión colectiva de labores cuando persigue un objetivo diferente, como sería el caso de las de naturaleza meramente política a las que alude la demanda, cuya exclusión resulta razonable, dado que en tal evento la suspensión de labores no está orientada a la protección de los intereses económico-profesionales de los trabajadores, sino a confrontar el sistema por fuera del contexto laboral o de los conflictos colectivos de trabajo, categoría en la que también estaría incluido el cese de actividades que no busca presionar una mejora en las condiciones laborales de los trabajadores, sino exigir de cualquier autoridad del Estado la ejecución de algún acto reservado a su determinación.

Ese tipo particular de huelga, al exceder los linderos de lo jurídico-profesional, no puede justificarse por sus objetivos, del todo extraños a la

promoción y defensa de la clase trabajadora, y menos por métodos ajenos al derecho y la razón, si llegaren a ser violentos.

Según se ha explicado, por su misma naturaleza la huelga es un medio de confrontación y presión frente al empresario, con aptitud para inducirle a ceder a las pretensiones de los trabajadores, elementos que se echan de menos en la huelga política, ya que no posee una finalidad de reivindicación laboral, ni va dirigida contra el empleador, sino que tiende a ejercitar presión sobre órganos y autoridades del Estado, para lograr objetivos distintos a soluciones de los problemas que conciernen a los trabajadores, en materia de salarios, empleo, protección social y de nivel de vida, u otros de índole semejante.

La huelga política deja de ser entonces una cesación pacífica y colectiva de labores, para asumir un carácter que trasciende el ámbito meramente laboral, pudiendo llevar al empleo de métodos antidemocráticos que contrasten con el ordenamiento superior, no sólo en su general planteamiento programático, sino también, y más específicamente, en las normas que determinan los medios lícitos e idóneos para la manifestación y realización de la voluntad popular.

El artículo 3º de la Constitución enseña que la soberanía reside en el pueblo, que la ejercita en las formas y dentro de los límites que la preceptiva superior prevé; esos medios son, entre otros, las libertades de reunión y manifestación (art. 37), asociación (art. 38), pensamiento y prensa (art. 20), petición (art. 23), pero no la huelga de perfil político, conductora a un plano por fuera del marco constitucional.

Para el reclamo legítimo y pacífico de pretensiones políticas, la Carta además ha establecido mecanismos tales como el sufragio (art. 40-1), los partidos políticos (art. 40-3 y 107) y otros instrumentos de participación de la sociedad civil (art. 103), pero no los sindicatos, que institucionalmente están ordenados para la regulación de relaciones económicas y profesionales que incumben directamente a los trabajadores (art. 39).

Al respecto conviene tener presente que para el Comité de Libertad Sindical de la OIT, la misión esencial, fundamental y permanente de los sindicatos y del movimiento sindical es el progreso económico y social de los trabajadores, sin perjuicio de la libertad de opinión de sus miembros. Por tal razón, ha señalado que *“para poner a los sindicatos al abrigo de las vicisitudes políticas y para sustraerlos a la dependencia de los poderes públicos, sería deseable que las organizaciones profesionales limitasen su actividad -sin perjuicio de la libertad de opinión de sus miembros- a las cuestiones profesionales y sindicales”*.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> *“La libertad sindical”*. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 497.

Ha indicado, igualmente, que *“cuando los sindicatos decidan, de conformidad con las leyes y costumbres en vigor en sus respectivos países, y por la voluntad de sus miembros, establecer relaciones con un partido político o llevar a cabo una acción política conforme a la Constitución para favorecer la realización de sus objetivos económicos y sociales, estas relaciones o esta acción política no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales y económicas, cualesquiera que sean los cambios políticos que puedan sobrevenir en el país”*.<sup>38</sup>

También ha advertido que *“los gobiernos no deberían tratar de transformar el movimiento sindical en un instrumento político y utilizarlo para alcanzar sus objetivos políticos; tampoco deberían inmiscuirse en las funciones normales de un sindicato tomando como pretexto que éste mantiene relaciones libremente establecidas con un partido político”*.<sup>39</sup>

Dicho Comité ha expresado, de la misma manera, que *“las organizaciones sindicales no deben incurrir en abusos en cuanto a su acción política, excediendo sus funciones propias para promover esencialmente intereses políticos”*.<sup>40</sup> Para el citado organismo, *“conviene no confundir el ejercicio que los sindicatos y las organizaciones de empleadores hacen de sus actividades específicas, es decir, la defensa y la promoción de los intereses profesionales de los trabajadores y de los empleadores, con una posible realización por parte de ciertos afiliados de otras actividades, ajenas a la esfera sindical”*.<sup>41</sup>

Concluye el Comité que *“sólo en la medida en que las organizaciones sindicales eviten que sus reivindicaciones laborales asuman un aspecto claramente político, pueden pretender legítimamente que no se interfiera en sus actividades”*.<sup>42</sup>

Queda así descartada la alegada violación, por parte de las normas acusadas, al derecho de asociación sindical (art. 39 Const.), pues si, como se ha visto, la función esencial de los sindicatos es la defensa y promoción de intereses de los trabajadores, mal se haría en reconocer la huelga con finalidades distintas, como la de índole exclusivamente política, que desnaturalizaría esa garantía constitucional.

Así mismo, los preceptos normativos acusados no incurren en infracción contra el derecho a la igualdad (art. 13 ib.) al no consagrar la huelga política, cuyo reconocimiento pretende el actor, pues está claro que no encuentra cabida en el ordenamiento superior por cuanto no está orientada a la defensa de los intereses económicos y profesionales de los trabajadores, sino otros de

---

<sup>38</sup> Op.cit. párrafo 498.

<sup>39</sup> Op.cit. párrafo 499.

<sup>40</sup> Op.cit. párrafo 502.

<sup>41</sup> Op.cit. párrafo 504.

<sup>42</sup> Op.cit. párrafo 505.



distinta naturaleza, frecuentemente a través de métodos que están al margen del ordenamiento jurídico, de modo que quienes la practican no se hallan en la misma situación fáctica de los huelguistas autorizados constitucionalmente para cesar labores, como medio legítimo de presión sobre los empleadores, a fin de obtener conquistas lícitas, previo el agotamiento del trámite señalado en la ley.

La jurisprudencia constitucional ha sido clara a este respecto, al expresar que *“mientras que el derecho de huelga como derecho fundamental tutelado por la Constitución y la ley tiene una finalidad o propósito único definido en la misma ley, como es la solución de conflictos económicos o de interés y requiere una serie de pasos o trámites que deben ser agotados previamente, el denominado ‘paro’ no está protegido ni por la Constitución ni por la ley, pues se trata de un acto de fuerza, una medida de hecho que no cumple ni con la finalidad prevista para la huelga, ni con los pasos previos establecidos por la ley para ésta. De otra parte, se encuentra proscrita conforme a lo señalado en el artículo 379 literal e) del Código Sustantivo del Trabajo, como actividad prohibida a los sindicatos”*.<sup>43</sup>

Al excluir la huelga política las normas acusadas tampoco desconocen el artículo 56 superior, porque como se ha visto, la consagración del derecho de huelga no entraña todas sus formas y modalidades, sino sólo las que busquen reivindicar mejoras en las retribuciones económicas<sup>44</sup>, dentro de una empresa específica, o lograr avances de las condiciones laborales de un determinado sector y, en general, la defensa de los intereses de los trabajadores, propósitos que no son cumplidos por aquellas suspensiones generalizadas del trabajo con fines únicamente políticos, surgidas por fuera del contexto del conflicto colectivo laboral y que, por tanto, están al margen de la ley.

Por las mismas razones, también pierde sentido el cargo por supuesta violación al artículo 2° de la Constitución, pues es evidente que la garantía del derecho de huelga, por cuya efectividad deben propender las autoridades públicas, es aquella ejercida conforme a la finalidad trazada por el constituyente, referente a las reivindicaciones laborales de los trabajadores y no otra de distinta estirpe.

En principio, la asignación de finalidades económicas y profesionales a la huelga (art. 429 CST), como su calificación de ilegal cuando se aparta de esos

---

<sup>43</sup> T-413 de 2005 (abril 15), M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En el mismo sentido T-331A de 2006.

<sup>44</sup> En sentencia C-201 de 2002 (marzo 19), M. P. Jaime Araújo Rentería, la Corte al declarar inexecutable la expresión “*salariales*”, contenida en el literal e) del artículo 379 del CST, determinó que la huelga por razones económicas no se circunscribe a las reclamaciones de índole salarial, en estricto sentido, sino que también *“puede ejercerse por los trabajadores afectados por el incumplimiento de obligaciones distintas a las meramente económicas tales como, por ejemplo, el pago de los aportes al sistema de seguridad social o, en general, cualquier deuda insoluble por parte del empleador distinta al salario o a los factores salariales, a que puedan tener derecho los trabajadores por disposición legal, contractual o reglamentaria. Lo anterior no significa que cualquier incumplimiento de las obligaciones del empleador justifique la huelga, por lo cual corresponde a la autoridad competente determinar, en cada caso, el mérito de las razones que conducen a la suspensión colectiva del trabajo”*.



objetivos (literal b art. 450 ib.), no son medidas irrazonables, puesto que apuntan a la consecución de un objetivo constitucionalmente valioso, como es la preservación del orden público, mediante el adecuado ejercicio de esa garantía superior para beneficio de la clase trabajadora y como mecanismo legítimo de presión hacia equitativas condiciones laborales. Sin tales parámetros, el derecho de huelga sería nugatorio e impracticable y afectaría profundamente las relaciones entre trabajadores y empleadores, que deben desarrollarse en un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.<sup>45</sup>

Tampoco se advierte desproporción alguna en la no consagración de la huelga política, pues el derecho de los trabajadores a la defensa de sus intereses mediante el empleo de un instrumento legítimo de presión como la huelga, debe ceder cuando con ello se ocasiona o se puede causar un mal más grave que el que los huelguistas experimentarían si su reivindicación o pretensión no tuviera éxito, lo cual sucedería de permitir su ejercicio con finalidades distintas a las de carácter económico y profesional, que podría conllevar desestabilización a las instituciones democráticas y perjudicar, finalmente, a los mismos trabajadores.

Además, está claro que el derecho de huelga puede experimentar limitaciones o restricciones en su ejercicio, derivadas de su conexidad con otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos, sin rebasar su contenido esencial, ni obstruirlo más allá de lo razonable, ni despojarlo de la necesaria protección, que es precisamente lo que previenen las normas acusadas, al limitar el ejercicio de esa garantía constitucional a la suspensión colectiva de labores que procura mejoras en las condiciones de trabajo, objetivo que por ser de interés general y de utilidad pública, está en consonancia con la Carta Política.

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones en torno la prohibición de la huelga política, debe tenerse presente que si bien el legislador puede establecer limitaciones al ejercicio de ese derecho para proteger el interés general, los derechos de los demás y cuando de su ejercicio derive alteración del orden público, las mismas deben atender criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad y por tal razón las restricciones no pueden ser arbitrarias, ni desconocer el núcleo esencial de esa garantía esencial, cual es la facultad que tienen los trabajadores de presionar a los empleadores mediante la suspensión colectiva del trabajo, para lograr que se resuelva de manera favorable a sus intereses el conflicto colectivo del trabajo.

A la vez, el legislador debe tener en cuenta el amplio espectro con que fue consagrado en la Constitución este derecho, como medio de reivindicación y defensa de los intereses de los trabajadores. De este modo, cabe observar que la Carta no establece ninguna limitación sobre los tipos de huelga, por lo cual el contenido de este derecho debe ser interpretado en sentido amplio, como también lo reconoce la OIT, siempre y cuando la suspensión colectiva de labores tenga relación con la promoción y defensa de los intereses de los

---

<sup>45</sup> Cfr. art. 1° del CST.

trabajadores y no de otros de distinta naturaleza como son los de índole política, para los cuales existen otros canales de expresión y que desnaturalizarían el mecanismo de reivindicación laboral.

Precisamente, esas razones llevaron a esta Corte ha reconocerle validez constitucional a la huelga por solidaridad, entendida como la facultad que tienen los empleados sindicalizados o no sindicalizados, de participar en la huelga promovida por trabajadores de otra empresa o establecimiento que están inmersos en un conflicto laboral con su empleador. Para justificar tal determinación, la Corte razonó así:

*“El sentido y alcance del derecho de huelga alcanzó una nueva dimensión a instancias del Constituyente de 1991 dado que, mientras en la Constitución de 1886 el derecho de huelga estaba proscrito para cualquier servicio público, en la actual Carta sólo se excluye de su disfrute a los trabajadores de la esfera de los servicios públicos esenciales que determine la ley. Claro es entonces que hoy, por regla general, el derecho de huelga se predica de los trabajadores vinculados a los servicios públicos, a menos que tales servicios correspondan al catálogo de los esenciales por disposición legal, caso en el cual, a pesar de que los respectivos trabajadores se encuentren sindicalizados, el derecho de huelga se halla al margen de su patrimonio jurídico laboral.*

*Por ello mismo, si el Constituyente consagró la garantía para ejercer el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales - con lo cual se busca garantizar la continuidad de su prestación en atención al interés general que se vería conculcado -, es de entender que también prohijó el ejercicio de sus distintas modalidades o manifestaciones, entre las cuales milita la denominada huelga por solidaridad. Entonces, si este derecho tiene un alcance amplio que en modo alguno sugiere la exclusión de la modalidad en comento, no cabe duda de que tal ejercicio solidario goza de pleno y legítimo sustento constitucional.*

*Sobre este tema afirmó la Corte Constitucional en sentencia C-473 de 1994:*

*‘Como vemos, el derecho de huelga está en conexión directa no sólo con claros derechos fundamentales –como el derecho de asociación y sindicalización de los trabajadores (CP arts. 38 y 39)- sino también con evidentes principios constitucionales como la solidaridad, la dignidad, la participación (CP art. 1) y la realización de un orden justo (CP art. 2).’*

*En líneas posteriores agregó la Corte:*

*‘La Carta no establece ninguna limitación sobre los tipos de huelga, por lo cual el contenido de este derecho debe ser interpretado en sentido amplio’.*

*En este orden de ideas, se halla cobijada por dicha garantía constitucional, por ejemplo, la huelga que adelanten los trabajadores de una empresa en solidaridad con otros que están en huelga con un empleador distinto, cuando unos y otros se encuentren vinculados a una federación o confederación sindical, u ostenten cualquier otra ligazón que habilite la participación solidaria.”<sup>46</sup>*

En este contexto, queda claro que una interpretación estricta de las expresiones demandadas de los artículos 429 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo no se aviene a la amplitud de esa garantía, pues si bien resulta válido que el legislador establezca las finalidades económicas y profesionales de la huelga, también es cierto que no se puede excluir la expresión legítima de las organizaciones sindicales en relación con políticas sociales, económicas y sectoriales que incidan de manera directa y próxima en el ejercicio de la actividad, ocupación, oficio o profesión.

Sobre este particular debe recordarse que según la OIT, el ejercicio del derecho de huelga es perfectamente compatible con la actividad de los sindicatos, como organizaciones encargadas de defender los intereses socioeconómicos y profesionales de los trabajadores, de poder recurrir a la suspensión colectiva y pacífica de labores para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social, que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros y para los trabajadores en general, especialmente en materia de empleo, de protección social y de nivel de vida; ese organismo también ha advertido que *“la prohibición general de toda actividad política de los sindicatos no sólo sería incompatible con los principios de la libertad sindical, sino que carecería de realismo en cuanto a su aplicación práctica”*,<sup>47</sup> pues las organizaciones sindicales pueden querer, por ejemplo, manifestar públicamente su opinión sobre la política económica y social que afecta a los trabajadores.

Atendiendo estas pautas, para esta corporación resulta incuestionable que una real garantía del ejercicio del derecho de huelga debe ampliarse para aceptar que sus finalidades no sean puramente económicas y profesionales y que la expresión de esas posiciones no lleve consigo la ilegalidad de la huelga y, por ello, declarará exequibles de manera condicionada los apartes demandados de los artículos 429 y 450 del C.S.T., en el entendido de que tales fines no excluyen la huelga atinente a la expresión de posiciones sobre políticas sociales, económicas o sectoriales que incidan directamente en el ejercicio de la correspondiente actividad, ocupación, oficio o profesión.

---

<sup>46</sup> C-201 de 2002.

<sup>47</sup> Op.cit. párrafo 503.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones “*con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos*” contenida en el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo y “*cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos*”, contenida en el literal b) del artículo 450 de la misma codificación, en el entendido de que tales fines no excluyen la huelga atinente a la expresión de posiciones sobre políticas sociales, económicas o sectoriales que incidan directamente en el ejercicio de la correspondiente actividad, ocupación, oficio o profesión.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado  
*Ausente en comisión*

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ  
Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General