SALVAMENTO DE VOTO ILEGALIDAD HUELGA

Demandante: Nación – Consejo Superior de la Judicatura
Demandado: Organización Sindical – Sindicato Nacional de Funcionarios y Empleados de la Rama Judicial el Vocero Judicial -
Radicado: 110013105 000 2018 00685 01

Con el acostumbrado respeto disiento de la decisión que adoptó la mayoría, principalmente, porque: ***i)*** se desconoce el carácter de derecho fundamental y humano de la huelga; ***ii)*** considero que la esencialidad del servicio de justicia no puede responder a reglas cerradas, estrictas o irreflexivas y, ***iii)*** conforme a las pruebas allegadas hubo una prestación mínima del servicio de justicia en la especialidad civil que no puso en peligro la vida, la seguridad o la salud de los usuarios. Veamos:

1. El carácter fundamental y humano del derecho de huelga.

A lo largo de la historia es posible verificar que la huelga ha tenido una evolución importante, pues a partir de las realidades sociales y los fines protegidos dejó de ser un delito para convertirse en un derecho, por supuesto con limitaciones. El nuevo cambio de paradigma establecido con la constitución Nacional de 1991, en la que se transcendió a un Estado Social de Derecho da suma importancia a la huelga, al punto de permitir también desentrañar su alcance y contenido en armonía con normas internacionales.

Diferentes tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad (art. 93 y 94 de la C. Pol) y pronunciamientos de Órganos de Control de la Organización Internacional del Trabajo recogen una serie de principios sobre el derecho de huelga ampliamente compartidos en la comunidad internacional. En tales instrumentos, se advierte que el carácter fundamental de la huelga deviene entre otras razones porque su viabilidad permite la materialización de otros derechos de importante raigambre, como son la dignidad humana, solidaridad, participación y asociación.

Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, proferida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, prevé la libertad de asociación y permite que el derecho de huelga se constituya en una

garantía que viabiliza el ejercicio de la libertad sindical (23, inciso. 4). Paralelamente, el artículo 8.1.d) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Colombia con la Ley 74 de 1968, dispone que los Estados Partes en el Pacto se comprometen a garantizar "*el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país*" y en su numeral 3.° aclara que «*nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías*».

Asimismo, la Carta de la Organización de Estados Americanos, reconoce el derecho a la huelga y de negociación colectiva, de la misma forma, la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada por Colombia con la Ley 16 de 1972, obliga a los estados miembros a adoptar las medidas necesarias para la plena efectividad de esas prerrogativas, lo cual es destacado el artículo 8.1.b) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) al garantizar la huelga, en cuyo numeral 2.° establece que su ejercicio "*sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral.*"

Por su parte, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones como Órganos de Control de la Organización Internacional del Trabajo sostienen que la huelga es un derecho fundamental de los trabajadores que les permite reivindicar y defender sus intereses. La interpretación autorizada y autentica del Comité de Libertad Sindical ha referido que "*el derecho de huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y sus organizaciones*"[1] al que pueden recurrir en defensa de sus intereses económicos y sociales. También la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones tiene sentado que «*la huelga es un medio de acción esencial del que disponen los trabajadores y sus*

[1] Organización Internacional del Trabajo (2018). *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT* (6ª ed.). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, párr. 751-752

organizaciones para defender sus intereses», por lo que *«constituye un derecho fundamental»*[2] indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87.

Por su parte, la Constitución Nacional establece en el artículo 56 que "*Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.*"

La anterior línea de pensamiento se acompasa con lo dispuesto por la H. Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, en sentencia SL1680-2020, la cual reconoce de manera expresa el carácter humano y fundamental del derecho a la huelga que debe ser protegido en un Estado democrático y pluralista. Al respecto, puntualizó:

> *"A diferencia de los estados totalitarios que reposan en la utopía de un mundo libre de conflicto, los estados democráticos reconocen que el conflicto es natural en una sociedad pluralista. En efecto, las sociedades democráticas reconocen la coexistencia de grupos autónomos, constituidos en torno a la defensa de intereses de sus miembros que, se quiera o no, inevitablemente entran en conflicto entre sí. Sin embargo, en vez de verse perturbada y correr a restringir de manera autoritaria el conflicto, intenta captar su energía, lo mejor de él para ponerlo a su servicio*[3].
>
> *El Derecho del Trabajo tiene la peculiaridad de que legitima el conflicto y lo canaliza a través de instituciones propias, permitiendo que cumpla la función equilibradora de fuerzas para la que está llamado a servir. Por ello, en esta parcela del conocimiento, el conflicto no solo es natural y normal, también es funcional, en la medida que dinamiza la negociación colectiva, reivindica la dignidad del trabajo y los intereses sociales y económicos de los trabajadores. Es, por decirlo de otra forma, un componente indispensable para la salud y fortalecimiento de las relaciones laborales, al hacerlas viables y justas a través de su papel compensador.*
>
> *Por consiguiente, antes que ser un fenómeno anómalo que debe a toda costa purgarse o restringirse, la huelga es un derecho indiscutiblemente conexo a la democracia, al pluralismo y al Estado social de derecho, cuyo ejercicio permite la participación justa de los trabajadores en el crecimiento económico de las naciones y la realización de la justicia social y la equidad.*
>
> *Desde luego, así como la huelga se impone en un régimen democrático, el respeto a los derechos esenciales de la comunidad, a su vez, se impone sobre el derecho de huelga."*

---

[2] OIT. *Estudio general sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globaliza- ción equitativa, 2008. Dar un rostro humano a la globalización* (2012). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1B). Conferencia Internacional del Trabajo, 101.a reunión (2012). Ginebra, pág. 48

[3] Supiot, A. (2005). Informe de síntesis. En A. Marzal (ed.), *La huelga hoy en el derecho social comparado* (pp. 265-289). Barcelona: JM Bosh Editor, pág. 267

2. Interpretación y alcance de la huelga en el servicio de justicia.

Es bien sabido que la actividad judicial "*es un servicio público esencial*" conforme lo dispone el artículo 125 de la Ley 270 de 1996, pues tiene como finalidad garantizar un interés general de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en nuestro ordenamiento jurídico a todos los ciudadanos, para con ello, buscar la realización de la convivencia social y mantener la concordia nacional. No obstante, considero que prohibir de manera tajante la realización de la huelga de servidores judiciales bajo una aplicación automática de dicho precepto legal o una interpretación restringida conllevaría a vaciar de contenido el carácter fundamental y humano que lo caracteriza.

Por tal razón, al encontrarse en conflicto principios o derechos de raigambre constitucional, mediante un ejercicio de ponderación o balanceo[4] es posible hallar una solución interpretativa que permite que la práctica del derecho a la huelga se materialice y al mismo tiempo sea compatible o armonizada con otros derechos fundamentales de los ciudadanos, que pudieren resultar afectados por el cese de actividades.

En este sentido, estimo que al amparo de las normas internacionales que regulan el trabajo humano, los diferentes pronunciamientos de los órganos autorizados sobre la materia y los principios previstos en la Constitución Nacional, es posible plantear la posibilidad de permitir el derecho a la huelga a los trabajadores, siempre que se garantice la prestación de unos servicios mínimos esenciales. Frente a la posibilidad de realizar huelga en la actividad del servicio de justicia, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha insistido que en una solución efectiva que armonice la esencialidad del servicio y el derecho fundamental de huelga es la **prestación mínima del servicio**, por ejemplo, en el caso número 2461 (Argentina), informe definitivo 344 de 2007 acentuó: "*ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse y el Comité recuerda que un servicio mínimo podría ser una solución sustitutiva apropiada de la prohibición total, en las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la*

[4] Alexy, R. (2003) Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios. Bogotá: Edición de la Universidad Externado de Colombia.

gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones; y que ha insistido en la importancia de que las disposiciones relativas a los servicios mínimos a aplicar en caso de huelga en un servicio esencial se determinen en forma clara, se apliquen estrictamente y sean conocidas a su debido tiempo por los interesados"

Así lo ha aceptado la Sala Laboral H. Corte Suprema de Justicia al establecer que "*La OIT ha acuñado una definición de servicios esenciales que hoy goza de aceptación universal, entendiendo por tales a aquellos cuya suspensión supone «una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población»*[5]*. Esta limitación se justifica en la medida que, si bien la huelga es derecho importante en el sistema jurídico universal, no tiene un carácter absoluto y, por consiguiente, puede bajo precisas y excepcionales circunstancias ceder frente a otros bienes que la comunidad considera realmente esenciales para la vida humana*" En esa dirección, interpreta la alta Corporación de la jurisdicción laboral que el artículo 56 de la Constitución Política al reconocer el derecho de huelga, *"salvo en los servicios esenciales definidos por el legislador"* no optó por restringir la huelga en toda una actividad, sector o estructura sino únicamente en el segmento encargado de prestar el servicio mínimo esencial a la comunidad[6](SL-1680-2020).

La anterior interpretación del derecho fundamental a la huelga en el servicio esencial de justicia además responde a una realidad social, dado que el derecho no puede desarrollarse sin tener en cuenta los hechos sociales, sino como contestación a los mismos. Por tal motivo, resulta fundamental que se

---

[5] Organización Internacional del Trabajo (2018). *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT* (6ª ed.). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, parr. 836

[6] En los debates de 1991, los constituyentes mostraron una gran preocupación por la fórmula de prohibir la huelga en los servicios públicos o enunciar prohibiciones muy genéricas, porque por esa vía los gobiernos o el legislador podían recortar ese derecho al declarar como públicos muchos servicios que no tienen tal condición, como era común en la práctica colombiana; además porque existen actividades y servicios públicos que no son esenciales para la comunidad. En ese ambiente, se optó por acoger la doctrina de la OIT para fortalecer el derecho de huelga y alejarlo de las ideologías de los gobiernos de turno frente a los derechos sociales. Asimismo, se consideró que, si bien el legislador podía definir los servicios esenciales para la comunidad, debía hacerlo teniendo en cuenta los principios de los órganos de control de la OIT. Ver Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Artículo 56 de la constitución de 1991: sesiones de las comisiones: consulta textual y referencial.* Bogotá: Presidencia de la República. Consejería para el Desarrollo de la Constitución; y Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Ponencia- Informe, Comisión Quinta, Subcomisión Primera.*

permita el ejercicio del derecho a la huelga para quienes laboran en actividades catalogadas como esenciales bajo unos límites, lo cual resulta benéfico a la comunidad en general (interés público), si se compara con la suspensión de actividades bajo una situación de facto y sin control, que puede darse ante la falta de una regulación expresa sobre la materia.

La sola referencia de la decisión mayoritaria para argumentar la prohibición total de la huelga, con base en pronunciamientos del Comité de Libertad sindical según la cual lo funcionarios que trabajan en la administración de justicia ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, debe ser leída en el contexto fáctico en que fue proferida, pues la prohibición que allí se alude tiene que ver con un caso en el país de Argentina donde el sindicato se saltó el mecanismo de conciliación previsto en el ordenamiento legal como instrumento compensatorio de la huelga, razón que conllevó al Tribunal interno a declararla ilegal y al Órgano de Control de la OIT a avalar dicha decisión.

3. Caso concreto.

Creo conforme a las pruebas allegadas si hubo una prestación mínima del servicio de justicia en la especialidad civil que no puso en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas usuarias del servicio de justicia, dado que se trabajó a puerta cerrada según lo advierten las diferentes actas de verificación proferidas por el Inspector del Trabajo. Incluso, en alguna de ellas se dejó constancia que en algunas instalaciones el cese de actividades fue de manera parcial, en otras de manera total y en otras no había cese.

Lo cual coincide con el dicho de algunos de los testimonios recaudados, los cuales señalaron que las demandas ordinarias de competencia de la especialidad civil fueron recepcionadas en los Supercades del Distrito, lo que permitió recibir reparto, dado el cierre de las instalaciones donde usualmente se radicaban demandas, especialmente el edificio Hernando Morales Molina. Durante el cese parcial de actividades se verifica con los medios de prueba que si fueron recibidas y repartidas a los juzgados acciones de tutela, así fueran pertenecientes a otras especialidades, lo que permite corroborar que el usuario de la administración de justicia en la ciudad de Bogotá no estuvo en riesgo y le fueron atendidas sus reclamos urgentes.

Con respecto a los títulos judiciales de los provenientes de los juzgados de familia referentes a situaciones de alimentos que tiene que ver con sujetos de especial protección, se pudo constatar que el edificio donde funciona (edificio Nemqueteba) permaneció abierto, por lo que ningún traumatismo generó. Conviene precisar que, conforme a los Acuerdos y Circulares emitidos por el Consejo Superior de la Judicatura, ninguna injerencia tiene la oficina de títulos ubicada en el primer piso del Hernando Morales Molina, dado que el juzgado de manera directa es quien autoriza y entrega el respectivo pago del titulo judicial, para que sea cobrado por su beneficiario en las oficinas del banco agrario. Con respecto a los títulos de pagos por consignaciones de acreencias laborales algunos de los testigos coincidieron en señalar que si permitió el ingreso para el respectivo trámite administrativo en las instalaciones del primer piso del edificio Hernando Morales Molina donde funciona la unidad de depósitos judiciales.

Al analizar en conjunto la demanda y las pruebas practicadas, se advierte que la teoría del caso de la ilegalidad de la huelga implorada por la demandante y aquí decidida se cimienta prácticamente en la imposibilidad que tuvieron usuarios de acceder a las instalaciones de algunos edificios donde funcionan ciertos juzgados de la especialidad civil. Lo cual considero, no es suficiente para declararla ilegal, dado que el acceso a los edificios en aquel momento lo que permitía es un mecanismo de información a las decisiones proferidas. Información y publicidad que desde aquel momento ya existe ley que ordena lo sea por medios virtuales. También, según los hechos de la demanda no fue la totalidad de los juzgados civiles que supuestamente dejaron de prestar el servicio y conforman el circuito judicial de Bogotá.

Estimo, que, a efectos de verificar los días en cese parcial, no debió contarse la vacancia judicial, porque en estricto sentido es un derecho al descanso garantizado por ley por el hecho el trabajo humano prestado. Ahora, la no realización de audiencias en temas civiles no reviste un peligro evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población. Además, es imposible humanamente ante alta congestión de procesos que presenta la ciudad de Bogotá en el área civil y el déficit de empleados – que justamente fue el motivo del cese de actividades – se pretenda que en 32 días que

duró la movilización parcial se hubiera proferido decisiones que pusieran fin a las causas allí conocidas y, con ello, poner fin a la congestión laboral.

Vale agregar que respecto al sector justicia es un hecho notorio la alta congestión de procesos que aqueja, lo cual repercute en una sobrecarga de trabajo y altos índices de estrés laboral, sin que se advierta una solución estructural efectiva. Lo que conllevaba a verificar de manera específica y detallada las circunstancias del cese objeto de conocimiento.

En conclusión, estrictamente no hubo afectación grave al servicio de justicia en la especialidad civil de la ciudad de Bogotá, D.C, lo cual se encuadra con una prestación mínima esencial del servicio de justicia, en los términos aquí expuestos.

En estos términos dejó sentado el salvamento de voto.

HERNÁN MAURICIO OLIVEROS MOTTA
Magistrado