



**VICEMINISTERIO DE RELACIONES LABORALES
DIRECCION GENERAL DE INSPECCION VIGILANCIA Y
CONTROL DE TRABAJO**

SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES

Sensibilizar a trabajadores, empleadores, organizaciones sindicales y sociales sobre la importancia de dar un buen manejo en la negociación colectiva con relación a las empresas que prestan servicios públicos esenciales.

2.011



CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

Es el conjunto de prestaciones reservadas en cada Estado a la órbita de las administraciones públicas y que tienen como finalidad la cobertura de determinadas prestaciones a los ciudadanos.

Son brindados por determinadas entidades (por lo general el Estado), y satisfacen primordialmente las necesidades de la comunidad o sociedad donde estos se llevan a cabo.

Los servicios públicos pueden cumplir una función económica o social (o ambas), y pueden ser prestados de forma directa por las administraciones públicas o bien de forma indirecta a través de empresas públicas o privadas.

En las bases fundamentales del Derecho Administrativo, y de acuerdo a la Jurisprudencia Francesa, el servicio público es definido como un elemento fundamental que busca la satisfacción del interés general, prestado a través de una persona o de un organismo público.

SERVICIO PÚBLICO EN COLOMBIA

A la luz del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del Territorio Nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control, y la vigilancia de dichos servicios...”

Conforme lo establece el artículo 430 del C.S. del T.,

El servicio público se considera como “...toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas...”

CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO ESCENCIAL

La esencialidad de un servicio público ha sido definida por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C- 450 de 1995, de la siguiente forma:: “El carácter esencial de un servicio público se predica, **cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con**



el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad”. (negrillas fuera de texto)

Estima la Corte que la definición de los servicios públicos esenciales, atendiendo a su materialidad, debe consultar, entre otros, los siguientes criterios, no taxativos o exhaustivos, sino meramente indicativos:

La esencialidad del servicio no debe considerarse exclusivamente por el servicio mismo, esto es, por su naturaleza intrínseca, ni por la importancia de la actividad industrial, comercial o prestacional en la economía global del país y consecuentemente en relación con la magnitud del perjuicio que para ésta representa su interrupción por la huelga.

El concepto de servicios públicos esenciales necesariamente obliga a replantearse una docimentría de valores e intereses entre los trabajadores que invocan su derecho a la huelga y los sacrificios válidos que se pueden imponer a los usuarios de los servicios.

MANEJO DEL SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL FRENTE AL DERECHO DE NEGOCIACION Y DEMAS DERECHOS INSTRINSECOS DE LA MISMA

Ahora bien: como quiera que el capítulo II de la Constitución Política, consagra los derechos Sociales, Económicos y Culturales, perteneciendo a las garantías constitucionales de segunda generación, en razón a que estos resaltan la vida, labores e interrelaciones de la persona, en familia, sociedad u organizaciones civiles, laborales, culturales, políticas, científicas, económicas y jurídicas, tenemos que:

Tanto el derecho a la Huelga, como los derechos a: la seguridad social, al servicio de salud y saneamiento ambiental, el de la capacitación laboral, la negociación colectiva y conciliación de conflictos laborales, la propiedad privada, servicio público educativo, se encuentran dentro del mismo rango constitucional, con las restricciones propias de cada derecho, propiciar el derecho a la huelga en servicios públicos que afecten de una manera directa y concreta la protección de bienes, la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, no sería armónico frente a la Constitución Política, máxime que el goce de un derecho termina cuando inicia el derecho de los demás.

Conforme a lo anterior, la Constitución reconoce, la huelga como un derecho que está radicado en cabeza de los trabajadores y de las asociaciones de trabajadores, pero este derecho no puede tomarse como un derecho absoluto, sino que, como todos los derechos tiene deberes correlativos los cuales son armonizados con los artículos 2º y 95 de la Constitución, es decir mientras que al estado le corresponde garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados



en la Constitución así como asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, a los ciudadanos le corresponde en el ejercicio de sus derechos el cumplimiento de deberes y obligaciones de tal manera que por el afán de ejercer un derecho propio, no pueda menoscabarse el derecho ajeno y pensar de otra manera sería como provocar la ruptura de la normal y armónica convivencia social al pretenderse hacer uso de un derecho so pena de afectar los derechos y libertades fundamentales de las personas que no son actoras del conflicto y yendo más allá, llegar a amenazar los derechos e intereses de la colectividad y del propio Estado, al pretender afectar con la decisión de un grupo (que serían los trabajadores en conflicto) la prestación de los servicios sin tener en cuenta *los graves efectos que su interrupción total podría tener en los derechos de los ciudadanos.*

El carácter esencial de un servicio público puede predicarse cuando las mismas actividades que lo conforman, contribuyen de manera directa y concreta a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses que están ligados íntimamente con el ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales..

Igualmente, ha dicho la Honorable Corte Suprema de Justicia, “que la voluntad política del Congreso en dicha tarea debe estar dirigida a expedir una regulación que consulte la filosofía propia del Estado Social de Derecho y los principios, valores y derechos constitucionales, de modo que se busque un punto de equilibrio entre el derecho que tienen los trabajadores a la huelga como instrumento para mejorar sus condiciones económicas y sociales y lograr la justicia en las relaciones laborales, e igualmente el derecho que tienen los usuarios de los servicios públicos esenciales a que se mantenga su continuidad de modo que no se afecten sus libertades y derechos fundamentales.

Como consecuencia de lo anterior, el legislador ha previsto restricciones necesarias en relación con la práctica o uso de ciertos derechos tales como el derecho a la huelga cuando la misma pretende realizarse en empresas que desarrollan actividades propias de un servicio público esencial.

El artículo 55 de la Constitución Política de Colombia, expresa:

“Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales con las excepciones que señale la ley...”

Así mismo el artículo 56 ibídem, aún a pesar de garantizar el derecho a la huelga, restringe el mismo en estos sectores al expresar:

“Se Garantiza el derecho a la huelga salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”

La Honorable Corte Constitucional, en sala Plena bajo la sentencia C-473 de 1994, al analizar el servicio público esencial con relación a los conflictos colectivos de trabajo, se pronunció de la siguiente forma:



“El artículo 56 superior resulta de una tensión valorativa, propia a todo Estado Social de Derecho, entre, de un lado, el reconocimiento del derecho de los trabajadores a efectuar suspensiones del trabajo para defender sus intereses y lograr un mayor equilibrio en las relaciones laborales y de otro lado, la necesidad que tiene el Estado de garantizar la continuidad en la prestación de ciertos servicios públicos esenciales, por los graves efectos que su interrupción total podría tener en los derechos de los ciudadanos. Hay pues un conflicto eventual entre, de un lado, los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales, que sin ser parte en el conflicto laboral como tal, se pueden ver afectados y perjudicados por ceses generales de actividades; y, de otro lado, los derechos de los trabajadores que laboran en tales servicios, Prevención y control de incendio -Ley 322/96.

Igualmente, es preciso recordar, que si bien es cierto estos servicios públicos esenciales no han sido definidos por el legislador en forma general, no lo es menos, que en determinados sectores se ha hecho, tal como se expresa a continuación:

Banca Central (Ley 31/92)

Seguridad social relacionada con salud y pago de pensiones (Ley 100/93).

Artículo Cuarto: “La seguridad social es un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y que será prestado por las entidades públicas y privadas en los términos y condiciones establecidos en la a presente ley.

Este servicio público es esencial en lo relacionado con el sistema general de seguridad social en salud. Con respecto al sistema general de pensiones es esencial solo en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones”

Servicios públicos domiciliarios (Ley 142/94)

Que el Artículo 1º al señalar el ámbito de aplicación de la ley 142 de 1994, expresa:

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



Así mismo, el Artículo 4º ibídem, señala: ...”Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución , todos los servicios públicos , de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales”

Administración de justicia (Ley 270/96).

Servicio que presta el Instituto Nacional Penitenciario “INPEC” (Dec. 407/94).

Ley 336 de 1996

Artículo 1º.” La presente tiene por objeto unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación en el territorio nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan.

Artículo 5º:“ El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo”.

Prevención y control de incendio -Ley 322/96.

ARTÍCULO 2º. La prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones bomberiles, **es un servicio público esencial** a cargo del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa o por medio de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios.

Actividades de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales DIAN (Ley 633/00)

Explotación del Petróleo y Educación:

Además ha sido definido por pronunciamientos jurisprudenciales la actividad de explotación del petróleo por la Corte Constitucional en Sentencias C-450/95 y la educación por S-473/96.



El derecho de los trabajadores a hacer la huelga con el fin de mejorar sus condiciones sociales y de trabajo, 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, no es oponible a los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios públicos, por el mayor rango que estos tienen en el ordenamiento constitucional. Además, es mayor el perjuicio que se causa en sus derechos fundamentales a los usuarios, cuando aquellos son afectados, que los beneficios que los trabajadores derivan de la huelga para mejorar sus condiciones de trabajo. Es obvio, que la balanza de los intereses y derechos en conflicto debe inclinarse en favor de los derechos fundamentales”

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

Respecto de las actividades de *explotación, refinación y transporte del petróleo* y sus derivados en la sentencia aludida la Honorable Corte consideró que: “son actividades básicas y fundamentales para asegurar a su vez otras actividades esenciales, como el transporte, la generación de energía, etc., todas ellas dirigidas a asegurar igualmente el ejercicio o disfrute de los derechos fundamentales.

Por consiguiente, dichas actividades constituyen *servicios públicos esenciales*”

En relación con la explotación de los sectores de hidrocarburos y Educación, La Honorable Corte también expresó: Atendiendo a ese principio señalado por esta honorable Corte, solamente por pronunciamiento jurisprudencial se ha establecido como servicio público esencial los sectores de explotación de hidrocarburos y educación atendiendo la incidencia social y económica como los más vulnerables.

Ahora bien: como quiera que el capítulo II de la Constitución Política, consagra los derechos Sociales, Económicos y Culturales, perteneciendo a las garantías constitucionales de segunda generación, en razón a que estos resaltan la vida, acción, labores e interrelaciones de la persona, en familia, sociedad u organizaciones civiles, laborales culturales, políticas, científicas, económicas y jurídicas, tenemos que:

Tanto el derecho a la Huelga, como los derechos a: la seguridad social, al servicio de salud y saneamiento ambiental, el de la capacitación laboral, la negociación colectiva y conciliación de conflictos laborales, la propiedad privada, servicio público educativo, se encuentran dentro del mismo rango constitucional, con las restricciones propias de cada derecho, propiciar el derecho a la huelga en servicios públicos que afecten de una manera directa y concreta la protección de bienes, la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, no sería armónico frente a la Constitución Política, máxime que el goce de un derecho termina cuando inicia el derecho de los demás.



Conforme a lo anterior, la Constitución Política Nacional reconoce, como principio general, la huelga como un derecho que está radicado en cabeza de los trabajadores y de las asociaciones de trabajadores, pero este derecho no puede tomarse como un derecho absoluto, sino que, como todos los derechos tiene deberes correlativos los cuales son armonizados con los artículos 2º y 95 de la Constitución, es decir mientras que al estado le corresponde garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución así como asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, a los ciudadanos le corresponde en el ejercicio de sus derechos el cumplimiento de deberes y obligaciones de tal manera que por el afán de ejercer un derecho propio, no pueda menoscabarse el derecho ajeno y pensar de otra manera sería como provocar la ruptura de la normal y armónica convivencia social al pretenderse hacer uso de un derecho so pena de afectar los derechos y libertades fundamentales de las personas que no son actoras del conflicto y yendo más allá, llegar a amenazar los derechos e intereses de la colectividad y del propio Estado, al pretender afectar con la decisión de un grupo (que serían los trabajadores en conflicto) la prestación de los servicios sin tener en cuenta *los graves efectos que su interrupción total podría tener en los derechos de los ciudadanos.*

La Educación, considerada como de servicio público esencial, como así lo expresó la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia No. T - 423/96 de septiembre once (11) de mil novecientos noventa y seis (1996), al considerar:

“Desde el preámbulo enunciado en nuestra Carta Fundamental, el constituyente de 1991 destacó el valor esencial de la educación al consagrar como elementos que caracterizan el Estado Social de Derecho, la igualdad y el “conocimiento”, cuyos bienes afianzan y consolidan la estructura de un marco “jurídico” tendiente a garantizar la existencia de un orden político, económico y social justo, en aras de la prevalencia del interés general sobre el de los particulares. (art. 1º. C.P.).

“De ahí que dentro del contexto constitucional, la educación participa de la naturaleza de derecho fundamental propio de la esencia del hombre y de su dignidad humana, amparado no solamente por la Constitución Política de Colombia sino también por los Tratados Internacionales.

Para armonizar las restricciones hechas por el legislador a los grupos sociales que en cierta medida no ven instrumentalizados sus derechos y evitar una ruptura de la normal y armónica convivencia social de quienes supuestamente ven amenazados los derechos e intereses y evitar los graves efectos que provocarían la interrupción del servicio público esencial la Constitución Política de Colombia ordena como un deber ineludible del Estado “Promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos de trabajo” (art 55).

Así mismo prevé que el fomento de las buenas relaciones laborales contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo “ (artículo 56 parágrafo 2º)



PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES:

Sentencia C-473 de 1994

Sentencia C-521 de 1994

Sentencia C-663 de 2000

Sentencia C-450 de 1995

Sentencia C-075 de 1997



**COMPILACION JURISPRUDENCIAL SOBRE
EL SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL FRENTE AL DERECHO DE NEGOCIACION Y DEMAS
DERECHOS INSTRINSECOS DE LA MISMA**

La Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 56 la garantía del derecho huelga con excepción de los servicios públicos esenciales, para lo cual establece que el legislador debe definirlos y reglamentar este derecho.

Por su parte el legislador, definió como servicio público esencial las actividades que se desarrollan en la Banca Central, Seguridad social relacionada con salud y pago de pensiones, servicios públicos domiciliarios administración de justicia, servicio que presta el Instituto Nacional Penitenciario INPEC, Transporte Público, Instituciones bomberiles, actividades de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales DIAN y por vía jurisprudencial la explotación del petróleo y sus derivados así como la educación.

En este sentido hemos considerado importante hacer una compilación de los pronunciamientos hechos por la Honorable Corte Constitucional, como los pilares para la construcción de la teoría jurídica frente a la negociación colectiva y el derecho de huelga con relación a los servicios públicos esenciales, que permita viabilizar y garantizarle a los trabajadores inmersos en dichos sectores el ejercicio del derecho colectivo del trabajo.

Con la publicación de los más importantes pronunciamientos hechos por la Honorable Corte Constitucional, relacionados con los servicios públicos esenciales y la restricción de la huelga, se busca optimizar y permitir que los mismos lectores entiendan que el derecho a la huelga solo puede excluirse en tratándose de servicios públicos esenciales, y su restricción de no ampararla en estos sectores, obedece a restricciones necesarias y razonables para evitar una ruptura de la normal y armónica convivencia social de quienes supuestamente ven amenazados los derechos e intereses sociales pero su esencia radica en evitar los graves efectos que provocaría la interrupción del servicio público esencial, haciendo compatibles el interés general de la comunidad con el interés particular de trabajadores o de sus organizaciones sindicales.



INDICE

PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES:

Sentencia C-473 de 1994 (declaró exequibles el inciso primero del artículo 430 del C.S del T., que prohíbe la huelga en los servicios públicos, el literal a) del Artículo 450 que trata de la ilegalidad de la suspensión colectiva del trabajo cuando se trate de un servicio público y exhorta al Congreso para que expida una regulación de la huelga en los servicios públicos esenciales, acorde con la Constitución.

Sentencia C-521 de 1994: Declaró exequibles los artículos 38 y 39 y reafirmó que la misma Constitución en su artículo 372 facultó al Congreso para dictar la ley 31/92 la cual debería contener las normas especiales y generales a las cuales debería ceñirse el Banco de la República aclarando que en el aspecto laboral los estatutos hacen parte de una organización de una empresa y por ende su inclusión fue permitida por la Carta Magna, Así mismo en su análisis encontró ajustada la calificación que la ley le dio a la Banca Central, como de servicio público esencial y que la enumeración de las obligaciones del Banco condujo a la Sala al "convencimiento de que su interrupción, por comprometer la Economía Nacional, afectaría seriamente la posibilidad de que el Estado pudiera cumplir con sus finalidades esenciales, amenazando, entre otras cosas, los derechos fundamentales constitucionales de las personas, todo lo cual indica que este es un servicio de interés general, esencial, que, para los efectos del artículo 56 de la Carta prevalece sobre el derecho a la huelga. Se advierte que la declaración de exequibilidad se concreta a la función de banca central, en cuanto se califica como servicio público esencial, como claramente lo expresa el inciso segundo del artículo 39".

Sentencia C-663 de 2000: La Corte en este pronunciamiento precisa que el derecho a la huelga no es de carácter absoluto y cierra la posibilidad de considerar que la huelga no puede vulnerar o amenazar los derechos e intereses de la comunidad y del propio Estado ni mucho menos afectar los derechos y libertades de quienes no están ligados al conflicto colectivo, como así ocurriría, en una huelga declarada donde se afecte el funcionamiento de los servicios públicos, y en consecuencia declaró exequible el artículo 4º. De la ley 142 de 1994. .

Sentencia C-450 de 1995: Declaró exequible los apartes de los literales b) y h) del artículo 430 del C.S. del T. subrogado por el Decreto 753 de 1956; así mismo declaró exequible la expresión: "serán sometidos a arbitramento obligatorio" del artículo 452 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 34 del Decreto 2351 de 1965. Igualmente declaró exequible el literal a) del mismo artículo pero condicionado a que el arbitramento obligatorio solo procede en los conflictos colectivos que se presenten en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador en los términos del artículo 56 de la Constitución Política.



Estimó la Corte, que respecto al literal b) las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire indudablemente son servicios públicos esenciales en la medida en que estén asegurando la libertad de circulación establecida en el artículo 25 de la Constitución Política, y pueden constituir así mismo medios necesarios para el ejercicio y protección de otros derechos fundamentales. En relación con la explotación, refinación y transporte de petróleo y sus derivados estas actividades son básicas y son la base para el desarrollo de otras actividades esenciales como el transporte, la generación de energía y todas estas están dirigidas a la protección de derechos fundamentales. Por último en su pronunciamiento consideró la Corte que la huelga no está garantizada en los servicios públicos esenciales, razón por la cual el arbitramento debe ser obligatorio. Cosa que no sucede en la huelga en los servicios públicos no declarados como esenciales.

Sentencia C-075 de 1997

Declara inexecutable el literal e) del artículo 430 del C.S. del T., subrogado por el D.E. 753 de 1956. . En esta oportunidad la Corte manifestó que la limitación de la huelga en los servicios públicos esenciales tiene origen en “la Carta política a manera de fórmula mediadora para resolver la pugna de derechos que confluyen en esa situación; de un lado el derecho de los trabajadores por hacer efectivas sus reivindicaciones laborales, económicas y sociales mediante la huelga, y de otro lado, los derechos de los usuarios de esos servicios que resultan de alguna forma lesionados con la suspensión de labores. Esta disyuntiva se ha resuelto por vía constitucional mediante la protección de los derechos fundamentales de los usuarios frente al sacrificio del derecho de los trabajadores, exclusivamente, en los casos que revistan la prestación de un servicio público esencial”