



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**

Sala de Casación Laboral

**MARJORIE ZÚÑIGA ROMERO**

**Magistrada ponente**

**SL2256-2023**

**Radicación n.º 97088**

**Acta extraordinaria n.º 54**

Bogotá D. C., veintidós (22) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por el apoderado de la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DEL SISTEMA JUDICIAL COLOMBIANO Y AFINES, ASONAL JUDICIAL S. I.**, contra los autos emitidos durante la audiencia llevada a cabo los días 16 y 24 de noviembre de 2022, por medio de los cuales se dispuso la fijación del litigio y se declaró el cierre del debate probatorio, así como frente a la sentencia proferida por una Sala de Conjuces del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali el 24 de noviembre de 2022, en el interior del proceso especial de calificación de la suspensión o paro colectivo de trabajo promovido por la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** en contra de la organización recurrente.

Se acepta el impedimento manifestado por los magistrados Gerardo Botero Zuluaga, Luis Benedicto Herrera Díaz, Iván Mauricio Lenis Gómez y Omar Ángel Mejía Amador.

## **I. ANTECEDENTES**

A través del proceso especial contemplado en la Ley 1210 de 2008, la Fiscalía General de la Nación solicitó que se declarara la ilegalidad de una presunta suspensión colectiva de actividades promovida y ejecutada por Asonal Judicial S. I., en las instalaciones de la Dirección Seccional de Cali, por las causales a), b), c), d) y f) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo.

La actuación fue adelantada en la primera instancia por una Sala de Conjuces del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, teniendo en cuenta las directrices trazadas por esta Corporación relativas a que este trámite es especial, breve y sumario, de manera que debe surtirse en forma concentrada y bajo el concepto de un *proceso plano* (CSJ AL1796-2020).

Por ello, a la Corte se remitieron varias actuaciones pendientes de resolver en segunda instancia, incluyendo autos y la sentencia de fondo.

Teniendo en cuenta la complejidad y extensión de los temas sometidos al estudio de esta Corporación, en aras de seguir un orden lógico y claro, en los términos previstos en

el artículo 323 del Código General del Proceso, el esquema de la presente decisión será el siguiente:

(i) En primer lugar, se realizará una descripción del escrito introductorio presentado por la Fiscalía General de la Nación, con sus fundamentos fácticos y jurídicos.

(ii) Luego, se hará una remembranza del trámite dado a esa demanda, así como de la contestación efectuada por la organización sindical, acompañada de sus argumentos y excepciones.

(iii) A partir de allí, se estudiará el primer recurso de apelación pendiente de decisión, formulado contra la decisión del Tribunal de *fixar el litigio*.

(iv) Enseguida, se analizará el segundo recurso de apelación concedido, que fue interpuesto contra el auto que dispuso el *cierre del debate probatorio*.

(v) A continuación, se resolverá el recurso de apelación interpuesto contra la decisión del Tribunal de declarar no probadas las *excepciones previas* propuestas por la demandada.

(vi) Y, finalmente, se examinará el recurso de apelación formulado contra la *sentencia de fondo*, teniendo en cuenta los argumentos que tuvo en cuenta el Tribunal y de los que se sirve el apoderado de la organización demandada.

Procede entonces la Corte a seguir el orden expuesto, en los siguientes términos:

## II. DEMANDA INTRODUCTORIA

La Fiscalía General de la Nación solicitó que se declarara la ilegalidad de la suspensión colectiva del trabajo promovida y ejecutada por Asonal Judicial S. I., en sus instalaciones de la Dirección Seccional de Cali, durante los días 5, 10, 11, 17, 18, 19, 23, 24, 25 y 26 de mayo, 2, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 22, 23, 29 y 30 de junio, y 7, 12, 13 y 14 de julio de 2022, por haberse configurado las causales a), b), c), d) y f) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo.

Para darle fundamento a sus pretensiones, en resumen, narró los siguientes hechos:

La Fiscalía General de la Nación es una entidad de creación constitucional, que hace parte de la Rama Judicial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 249 de la Constitución Política, mientras que Asonal Judicial S. I. es una organización sindical con personería jurídica, que tiene como presidente al señor José Freddy Restrepo.

El 7 de diciembre de 2021 la Fiscalía suscribió un acuerdo con nueve (9) organizaciones sindicales, entre ellas la demandada, en el que se asumieron varios compromisos en materia de *carga laboral* y *ampliación de planta de personal*, así como la creación de *mesas de relaciones laborales* con la participación de delegados de todas las

partes, para discutir temas como como la priorización de las especiales necesidades de la Seccional de Cali.

De manera paralela, según dan cuenta varios registros de medios de comunicación y redes sociales, a partir de los días 6 y 7 de abril de 2022 la organización sindical Asonal Judicial S. I. convocó unas «[...] *jornadas ilegales de suspensión colectiva del trabajo, bajo la excusa de una convocatoria a Asambleas Informativas* [...], de manera inconsulta, sin autorización de su Asamblea General y desconociendo el acuerdo del 7 de diciembre de 2021, así como los compromisos adoptados en las mesas de relaciones laborales.

Hasta la fecha de la presentación de la demanda esas jornadas de suspensión de actividades seguían siendo convocadas y ejecutadas por la organización sindical, en las diferentes sedes de la entidad, «[...] *generando varios traumatismos en el acceso y prestación del servicio público de justicia* [...]», por el cierre de las instalaciones y la obstrucción del acceso del personal, según lo constataron los delegados del Ministerio de Trabajo, que dieron cuenta de un «*cese parcial de actividades*» y de la «*afectación del servicio*».

La Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación le requirió al Ministerio de Trabajo la designación de inspectores de trabajo para que constataran el cese de actividades y la afectación del servicio público de administración de justicia, fruto de lo cual se expidieron varias actas en las que se registra efectivamente la parálisis,

con fechas 5, 10, 11, 17, 18, 19, 23, 24, 25 y 26 de mayo, 2, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 22, 23, 29 y 30 de junio, y 7, 12, 13 y 14 de julio de 2022.

Además, el cese de actividades constituye un hecho notorio y de público conocimiento pues, aparte de su constatación y de un registro fotográfico al respecto, la propia organización sindical ha admitido que adelanta *jornadas de suspensión colectiva de trabajo – paro*, en el marco de varias entrevistas e intervenciones de su presidente y de varios otros dirigentes, dadas en medios de comunicación y redes sociales.

A pesar del ejercicio adelantado por el sindicato, la Fiscalía ha continuado la promoción y desarrollo de las mesas de trabajo que se acordaron el 7 de diciembre de 2021, según dan cuenta varias actas de reunión del 25 de mayo, 16 de junio y 13 de julio de 2022.

La organización sindical aduce como fundamento para la ejecución del cese de actividades el presunto incumplimiento de un acuerdo celebrado en el año 2019, que no existe dentro de los archivos de la entidad y que tampoco ha sido presentado por escrito.

Con base en los hechos descritos, la suspensión colectiva del trabajo es *ilegal*, por recaer sobre un *servicio público esencial*, específicamente el de administración de justicia, de acuerdo con lo previsto en la Constitución

Política, la Ley 270 de 1996 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Igualmente, por: i) perseguir fines distintos a los económicos y profesionales; ii) no agotarse previamente la etapa de arreglo directo; iii) no contar con una decisión de la Asamblea General de los trabajadores; iv) y no limitarse a la suspensión pacífica del trabajo. (PDF cuaderno Tribunal, f.ºs 2 a 53).

### **III. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Ante el impedimento manifestado por todos los magistrados de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, la demanda fue admitida por una Sala de Conjuces, mediante auto del 2 de agosto de 2022 (PDF cuaderno Tribunal, f.ºs 328 y 329).

La organización sindical interpuso recurso de reposición contra esa decisión (PDF cuaderno Tribunal, f.ºs 363 a 389), que fue negado por el Tribunal en audiencia del 16 de noviembre de 2022 (PDF cuaderno Tribunal, f.º 819).

Resuelto lo anterior, la demanda fue contestada en forma oral en la misma audiencia del 16 de noviembre de 2022 (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 819, minutos 00:32:00 a 03:14:00).

En dicho acto, el apoderado de Asonal Judicial S. I. se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda,

por carecer de fundamento fáctico y jurídico, en la medida en que:

i) No se produjo algún *cese de actividades* promovido por la organización sindical, sino una manifestación pública y pacífica de los funcionarios de la entidad demandante, motivados por el incumplimiento de varios acuerdos en materia de ajuste de la planta de personal y amparados en sus derechos fundamentales de asociación sindical, reunión y libertad de expresión.

ii) En ejercicio de esa *protesta legítima*, no se dejó de prestar el servicio público de administración de justicia.

iii) El artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo no es aplicable a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, que tienen un procedimiento especial de negociación colectiva, cobijado por el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT.

iv) No puede haber limitaciones absolutas al derecho de reunión y manifestación, más cuando se trata de asuntos de interés general para la comunidad.

v) En este caso no eran exigibles los presupuestos para el ejercicio de una *huelga contractual*, pues además de que no hubo cese de actividades, tampoco se trabó algún conflicto colectivo de intereses, por medio de un *pliego de peticiones*.

vi) Las manifestaciones fueron pacíficas y, contrario a lo aducido en la demanda, los trabajadores son los que han sido víctimas de agresiones por parte de agentes de la entidad demandante.

En cuanto a los hechos, admitió como ciertos los relacionados con la naturaleza de la entidad demandante y de la organización demandada. Frente a los demás, expresó que no eran ciertos y señaló que la Fiscalía había incumplido varios compromisos en materia de revisión y ajuste de la planta de personal, lo que dio lugar a que los trabajadores hicieran concentraciones públicas y pacíficas, amparados por sus derechos fundamentales de reunión y libertad de expresión.

Añadió que, en tal medida, nunca se había producido un *cese de actividades* promovido por la organización sindical, al margen de las afectaciones del servicio producidas por la propia responsabilidad de la Fiscalía, debido a la falta de personal, y que, en todo caso, muchos funcionarios cumplían sus tareas desde casa, haciendo uso de las tecnologías de la información.

Recalcó también que las actas del Ministerio de Trabajo no le eran oponibles a la organización sindical, en la medida en que no se había permitido su participación y el ejercicio de sus derechos de contradicción y defensa.

Propuso las *excepciones previas de inepta demanda*, por no estar acompañada de actas de constatación válidas, con

la participación de la organización sindical y con respeto de su derecho al debido proceso; no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios, en la medida en que al proceso debían comparecer los trabajadores directamente involucrados, la Central Unitaria de Trabajadores – CUT – y el Ministerio de Trabajo; y habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde, por cuanto nunca hubo una huelga decretada en los términos del Código Sustantivo del Trabajo.

Como *excepciones de fondo*, planteó las que denominó *falta de causa para demandar; falta de legitimación en la causa por pasiva; buena fe de los servidores públicos a quienes se les atribuye el cese de actividades; abuso del derecho; vulneración del debido proceso para demandar; vulneración de las libertades sindicales en cabeza del sindicato; violación por parte de la demandante de la dimensión social u objetiva, subjetiva e individual del derecho de asociación; violación por parte de la entidad demandante del derecho a la libertad de expresión; violación al derecho de reunión por la parte demandante; violación de la demandante del derecho de asociación; mala fe del demandante; y buena fe del demandado, amparado en el derecho a la libertad de expresión en relación con el ejercicio y confianza legítima.*

Durante la misma audiencia del 16 de noviembre de 2022 (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 819, minuto 03:14:00), el Tribunal tuvo por contestada la demanda y resolvió que las excepciones previas serían decididas en el momento en el que

se profiriera la sentencia, teniendo en cuenta la naturaleza especial y sumaria del proceso adelantado.

Por otra parte, en la etapa de saneamiento, no encontró vicio o irregularidad procesal alguna, que impidiera continuar el trámite.

Llegada la fase de fijación del litigio, decidió que su labor estaría circunscrita a establecer si se había presentado un cese de actividades en las instalaciones de la Seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación, así como a definir si la organización sindical Asonal Judicial S. I. lo había promovido y si se daban las causales de ilegalidad argüidas en la demanda (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 821, minuto 00:17).

El apoderado de la parte demandada interpuso **recurso de apelación en contra de la decisión de fijar el litigio** (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 821, minuto 00:21:00) y alegó que en el marco de la actuación también era necesario analizar el contexto en el que se habían producido las manifestaciones de los trabajadores de la institución demandante, especialmente por el incumplimiento reiterado de varios acuerdos previos en materia de ajuste a la planta de personal.

El Tribunal **concedió el recurso de apelación** en el efecto diferido.

Enseguida, el Tribunal procedió al decreto y práctica de las pruebas y, en la continuación de la audiencia, el día 24

de noviembre de 2022, declaró el cierre del debate probatorio (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 846, minuto 00:38:00).

El apoderado judicial de Asonal Judicial S. I. **interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación** contra esa decisión. Como sustento, expuso que al proceso no se habían traído las pruebas que obraban en poder de la Fiscalía y cuya incorporación se había solicitado oportunamente dentro de la contestación de la demanda.

El Tribunal **no repuso su decisión**, luego de considerar que contaba con suficientes elementos de juicio para emitir una sentencia de fondo, y **concedió el recurso de apelación** en el efecto diferido (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 846, minuto 00:55:30).

Acto seguido, el Tribunal emitió sentencia en la que declaró no probadas las excepciones previas y de fondo propuestas y decretó la ilegalidad del cese de actividades ejecutado por Asonal Judicial S. I., resolución que fue objeto de un nuevo recurso de apelación.

Como ya fue mencionado, por razones de orden metodológico y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 323 del Código General del Proceso, la Corte estudiará, en primer término, los recursos de apelación interpuestos contra los autos emitidos por el Tribunal y que fueron concedidos en el efecto diferido, y luego de ello abordará el análisis del recurso de apelación presentado contra la sentencia de primera instancia.

#### **IV. RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE DISPUSO LA FIJACIÓN DEL LITIGIO**

Durante la fase de fijación del litigio, el Tribunal resolvió que su labor estaría concentrada en determinar si se había presentado o no un *cese de actividades* en las instalaciones de la Fiscalía General de la Nación – Seccional Cali, si la organización sindical Asonal Judicial S. I. lo había promovido y ejecutado y si estaban acreditadas las causales de ilegalidad señaladas en la demanda.

El apoderado de la organización sindical demandada interpuso recurso de apelación y señaló, con tales fines, que el debate también debería estar encaminado a clarificar el contexto en el que se habían producido las manifestaciones de los trabajadores de la Fiscalía y, específicamente, a dilucidar si dicha entidad había incumplido una serie de acuerdos en materia de ajuste de la planta de personal.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

Esta Corporación ha determinado en repetidas oportunidades que, en el proceso especial de calificación de cese de actividades reglado en la Ley 1210 de 2008, la procedencia del recurso de apelación también está gobernada por el artículo 65 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (Ver CSJ SL5620-2018, CSJ AL5527-2019 y CSJ AL1986-2021, entre otras).

La referida disposición establece textualmente:

Son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma y el que las dé por no contestada.
2. El que rechace la representación de una de las partes o la intervención de terceros.
3. El que decida sobre excepciones previas.
4. El que niegue el decreto o la práctica de una prueba.
5. El que deniegue el trámite de un incidente o el que lo decida.
6. El que decida sobre nulidades procesales.
7. El que decida sobre medidas cautelares.
8. El que decida sobre el mandamiento de pago.
9. El que resuelva las excepciones en el proceso ejecutivo.
10. El que resuelva sobre la liquidación del crédito en el proceso ejecutivo.
11. El que resuelva la objeción a la liquidación de las costas respecto de las agencias en derecho.
12. Los demás que señale la ley.

Como puede advertirse fácilmente, el auto que dispone la *fijación del litigio* no está contemplado dentro de las decisiones susceptibles de apelación, de manera que el recurso interpuesto por Asonal Judicial S. I. no resulta procedente.

Por lo tanto, sin que sean necesarias más consideraciones, **se procederá al rechazo de este recurso de apelación.**

## **VI. RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE DISPUSO EL CIERRE DEL DEBATE PROBATORIO**

El apoderado de la organización sindical demandada interpuso recurso de apelación contra el auto que dispuso el cierre del debate probatorio, pues, en su sentir, estaban pendientes de practicar varias pruebas que resultaban

fundamentales para el esclarecimiento de los hechos materia de litigio.

El Tribunal, a su turno, estimó que las pruebas recaudadas en el trámite de la primera instancia eran suficientes para emitir una decisión de fondo, de forma tal que no era procedente la petición del sindicato.

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

En estricto sentido, el auto que dispone el *cierre del debate probatorio* tampoco está enlistado dentro de las decisiones susceptibles de recurso de apelación, de acuerdo con el artículo 65 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Sin embargo, en la medida en que con esta determinación el Tribunal aparentemente *negó la práctica de una prueba* que estaba pendiente, esto es, los documentos que obraban en poder de la Fiscalía y cuya incorporación al proceso se había solicitado dentro de la contestación de la demanda, la Corte se pronunciará de fondo.

En aras de resolver, la Corte advierte que, en la contestación de la demanda, el apoderado de Asonal Judicial S. I. pidió efectivamente que se decretaran como pruebas algunos documentos que reposaban en poder de la Fiscalía y que debían anexarse al expediente.

Tales documentos eran los siguientes: estudio de la ARL sobre resultado de las baterías de riesgo psicosocial de los años 2015 a 2021, en la ciudad de Cali; actas de seguimiento de acuerdo suscrito en el año 2017, capítulo VIII, sobre estudios de planta de personal y ampliación; lista de funcionarios nombrados en la Seccional de Cali durante los años 2017 a 2022; lista de trabajadores de la justicia en la ciudad de Cali, con nombramiento y posesión; estadísticas de los años 2015 a 2022, no solo de la Seccional Cali sino de todo el país, especificando actividades, órdenes de trabajo, Policía Judicial y cumplimiento de metas; estadística del sistema SIG; y directrices emitidas por la entidad sobre priorización de casos en las diferentes seccionales.

A su turno, en el respectivo momento procesal, el Tribunal *decretó* como pruebas las documentales *aportadas* por las partes en la demanda y su contestación, así como la *declaración o interrogatorio* de José Freddy Restrepo y dos testimonios más de la organización sindical. Señaló, enseguida, que tales elementos de juicio eran suficientes para emitir una decisión de fondo, de manera que no resultaban procedentes las demás pruebas pedidas, entre ellas las solicitadas por la Fiscalía en el momento de dar respuesta a las excepciones previas (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 821, minuto 00:43:00).

En los términos descritos, las pruebas pedidas por el apoderado de la organización sindical que denominó como *documentos en poder de la Fiscalía* y cuya aportación suplicó

oportunamente no fueron decretadas por el Tribunal y contra tal medida no se presentó recurso alguno.

Por lo mismo, no era procedente llevar a cabo la *práctica* de una prueba que no había sido *decretada* y, al disponerse el cierre del debate probatorio, no se desconoció algún elemento de juicio que hiciera parte válidamente de la actuación o que estuviera pendiente.

Ahora bien, en gracia de discusión, para la Corte el Tribunal, en su calidad de director del proceso, bien podía determinar racionalmente que contaba con suficientes elementos de juicio para resolver de fondo el asunto, de acuerdo con los estrictos términos en los que había fijado previamente el litigio, esto es, orientado a determinar la existencia del cese de actividades, la participación del sindicato y la acreditación de las causales de ilegalidad.

Y lo anterior cobra mayor sentido si se tiene en cuenta que las pruebas relativas a estudios de ARL, estadísticas, listados de funcionarios, etc., en las que recaba la organización Asonal Judicial S. I., no mostraban alguna relación de pertinencia con el esclarecimiento de los hechos materia de debate, y sí se enfocan en otros supuestos ajenos al debate probatorio.

Resta decir que los jueces cuentan con el poder instructivo para limitar plausiblemente el número de pruebas o determinar que ya son suficientes (CSJ SL3046-2019), así como para rechazar las que son inconducentes o

superfluas (artículo 53 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social).

En tal sentido, **se confirmará la decisión apelada**, que dispuso el cierre del debate probatorio.

### **VIII. RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LA DECISIÓN DE DECLARAR NO PROBADAS LAS EXCEPCIONES PREVIAS**

En este punto, la Corte considera importante advertir que el Tribunal profirió sentencia en la audiencia del 24 de noviembre de 2022 (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 846, minuto 2:29:00), y, en ese mismo momento, de manera conjunta e indistinta, declaró no probadas las *excepciones previas* propuestas por la demandada.

Del mismo modo, el recurso de apelación interpuesto por la organización sindical abarcó la decisión del Tribunal respecto de estas excepciones, de manera que estos tópicos hacen parte de las materias respecto de las cuales se debe ocupar la Corte, en virtud de lo previsto en el artículo 66 A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Ahora bien, pese al método seguido en la primera instancia, por cuestiones de orden lógico, la Corte estima necesario referirse de manera preliminar frente a estos puntos, en la medida en que, por tratarse de *excepciones previas*, de llegar a ser demostradas, impedirían la emisión y revisión de la sentencia de fondo.

## IX. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

De acuerdo con lo instituido en los artículos 100 y siguientes del Código General del Proceso, aplicable en materia laboral en virtud de lo previsto en el artículo 145 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, las *excepciones previas* constituyen herramientas al alcance del demandado, útiles para cuestionar la *validez formal* del trámite y salvaguardar los presupuestos procesales, de manera que, luego de enunciadas, el juez pueda adoptar algún remedio oportunamente o disponer la terminación definitiva del proceso, ante la presencia de vicios insubsanables.

Por ello, a partir de estos instrumentos, el demandado debe ponerle de presente al juez la existencia de anomalías que impiden de manera real y efectiva la continuación del proceso hasta su resolución, y que deben conducir a la adopción de algún remedio procesal o a su terminación definitiva.

Por contraste, en esta etapa no es posible exponer argumentos que, por su naturaleza, deban discutirse en el marco de la sentencia de fondo, por ir dirigidos a controvertir de manera sustancial las pretensiones disputadas.

Con las anteriores presiones, en torno a las excepciones planteadas por la parte demandada y negadas por el Tribunal, la Corte encuentra lo siguiente:

- **Inepta demanda**

En esencia, para la organización sindical la demanda introductoria no tenía la idoneidad necesaria para dar inicio al proceso, pues no contaba con todos los presupuestos establecidos en el artículo 4 de la Ley 1210 de 2008, específicamente porque no estaba acompañada de *actas de constatación* válidamente levantadas por un inspector de trabajo.

En su sentir, a pesar de que la demandante anexó copia de algunas actas, tales documentos no cumplen con los requisitos constitucionales y legales propios de su naturaleza, pues, entre otras cosas: no contaron con una citación previa del sindicato, para que participara y ejerciera su derecho al debido proceso; no aparecen firmadas por sus delegados; no satisfacen los presupuestos reglados en la Circular 019 de 1991 del Ministerio de Trabajo; y no constataron las circunstancias de *modo, tiempo y lugar* en las que se dio el presunto cese de actividades y la supuesta afectación del servicio.

En torno a tales puntos, para la Corte le asistió plena razón al Tribunal al declarar no probada esta *excepción previa*.

En efecto, esta Corporación ha establecido de manera sólida en su jurisprudencia que las actas de constatación que levantan los inspectores de trabajo no representan *pruebas solemnes* ni constituyen alguna especie de *requisito de*

*procedibilidad* para presentar la demanda tendiente a lograr la calificación de ilegalidad de un cese, de forma tal que incluso sin su exhibición es posible el adelantamiento del respectivo trámite.

Esta Sala ha advertido al respecto que la demanda introductoria sí tiene que cumplir con una serie de formalidades que, en los términos del artículo 4 de la Ley 1210 de 2008, se resumen en que debe ser interpuesta por la persona legitimada para ello, cumplir los requisitos previstos en el artículo 25 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, identificar «[...] *la causal invocada, la justificación y una relación pormenorizada de las pruebas que la demuestren, las cuales no podrán ser aportadas en otra oportunidad procesal* [...]», y, entre otras, adjuntar *actas de constatación* levantadas por un inspector de trabajo.

Sin embargo, la Corte también ha tenido en cuenta que la *verificación* de la ocurrencia de un cese de actividades es una de las labores primordiales y propias del juez del trabajo, pues ese presupuesto es necesario para proceder a la calificación de su legalidad (Ver CSJ SL20094-2017, CSJ SL3046-2019, CSJ SL4332-2019, CSJ SL2768-2021).

Por lo mismo, esta Corporación ha considerado que es en el curso del proceso especial que se puede constatar la existencia del cese de actividades, con todas sus dimensiones, y que, para tal fin, siguen primando los principios de libertad probatoria y de libre formación del convencimiento, de manera que las actas de constatación,

pese a su considerable importancia, no representan la *prueba única o solemne*, sino que deben ser juzgadas en conjunto con los demás elementos de juicio (Ver CSJ SL3046-2019, CSJ SL4332-2019, CSJ SL5173-2020).

Ante esa evidencia, en determinados casos es perfectamente posible adelantar el proceso especial de calificación sin el concurso de esas actas, o con algunas de ellas que estén cuestionadas en su validez, pues será el juez del trabajo el que, en últimas, con fundamento en todos los elementos de prueba válidamente aportados, profiera una decisión de fondo.

En la sentencia CSJ SL3046-2019, reiterada en CSJ SL3269-2021, al resolver una excepción previa de *inepta demanda* por las mismas razones aquí analizadas, la Corte explicó:

[...] en el interior de este tipo especial de procesos, las tareas de los tribunales, en primera instancia, y de esta corporación, en segunda, están enfocadas en *verificar la ocurrencia* efectiva de un cese de actividades, así como la participación de la respectiva organización sindical o trabajadores demandados, para, solo luego de ello, *revisar la ocurrencia de las causales de ilegalidad* que se aduzcan en el respectivo trámite (Ver las sentencias CSJ SL9517-2015, CSJ SL18956-2017, CSJ SL20094-2017, CSJ SL223-20108, CSJ SL1846-2018 y CSJ SL2541-2018, entre muchas otras).

En igual sentido, la Corte ha sostenido con insistencia que en el desarrollo de esas labores de verificación y calificación del cese de actividades tiene plena aplicación el principio de la libre formación del convencimiento, consagrado en el artículo 61 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, según el cual los jueces laborales no están sometidos a alguna tarifa legal y tienen la más amplia facultad para formar racionalmente su convencimiento, en relación a los hechos que soportan las pretensiones (CSJ SL11680-2014).

Por ello, específicamente en lo que tiene que ver con la verificación del cese de actividades y la participación de los trabajadores o de la organización sindical comprometida, la Corte ha precisado que las actas de constatación del Ministerio de Trabajo constituyen una «*prueba de cardinal importancia*», a la hora de determinar «...*las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se llevó a cabo el movimiento de protesta, en la medida en que lo atestado en el documento proviene de un funcionario público en ejercicio de la función para la cual puntualmente lo autoriza el inciso 2º del numeral 3º del artículo 129 Código Procesal del Trabajo...*» (CSJ SL13926-2016).

No obstante, también ha sostenido la Corte, tales documentos no representan una prueba solemne o *ad substantiam actus*, pues el juez del trabajo cuenta con plena libertad probatoria para formar su convencimiento frente a dichos tópicos. (Ver CSJ SL, 10 abr. 2013, rad. 59419; CSJ SL5857-2014; CJS SL11680-2014; CSJ SL9517-2015; CSJ SL13926-2016; y CSJ SL20094-2017.)

Recientemente, en la sentencia CSJ SL4601-2018 se reiteró al respecto:

*[...] para ese objetivo, como de manera reiterada lo ha indicado la jurisprudencia de esta Sala, no se requiere de prueba solemne, en virtud de que **tal aspecto puede acreditarse a través de cualquier medio probatorio previsto en la Ley**, el cual, el juzgador se encuentra facultado para apreciar libremente, con base en lo previsto en el artículo 61 del CPT y de la SS. (CSJ SL, 10 abr. 2013, rad. 59419, CSJ SL5857-2014, CJS SL11680-2014, entre otras.), pero siempre, tratando de identificar los aspectos relevantes de ese ejercicio de presión, además de que allí se puedan identificar los pormenores de la situación y el ejercicio del debido proceso; en todo caso, para ese objetivo, al tenor de lo previsto en el núm. 3 del artículo 129 A *ibidem*, creado por medio del artículo 4 de la Ley 1210 de 2008, las actas de constatación del Ministerio de Trabajo, se convierten en un elemento útil e importante, pues en ellas se deja constancia de los hechos y circunstancias que rodean el cese, con observancia de los derechos de defensa y debido proceso de los trabajadores y sus organizaciones, quienes pueden dejar las respectivas constancias de cualquier anomalía [...]*

Teniendo presente lo anterior, en el ámbito de la *estructuración formal* de una demanda tendiente a lograr la calificación de una huelga, las actas de constatación no deben perder su naturaleza de pruebas que, si bien revisten una particular importancia, están sometidas a la libre valoración del juez del trabajo y **no constituyen alguna suerte de requisito de procedibilidad**. En

tal sentido, nada impide que, en determinadas y especiales circunstancias, el proceso especial se pueda adelantar sin el concurso de los referidos documentos o con actas en las que conste la no ocurrencia de un cese, pues, en últimas, es el juez del trabajo el llamado a verificar su efectiva ejecución.

Con lo anterior la Sala quiere significar que es cierto que las partes enfrascadas en alguna disputa de trabajo, específicamente llevada a instancias de un cese colectivo de actividades, tienen el deber inapelable de solicitar la *inspección personal* (CSJ SL18956-2017) de las circunstancias de tiempo, modo y lugar del ejercicio sindical, a través de las autoridades de policía administrativa – Ministerio de Trabajo – y con pleno respeto de las garantías inherentes al debido proceso.

Sin embargo, ello no implica que el dictamen emitido por dicha autoridad se torne definitivo, como lo sugiere el apelante, o que se convierta en un requisito de procedibilidad. Por lo mismo, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso, con fundamento en la libertad probatoria, de un lado, la parte interesada puede acudir ante el juez del trabajo para acreditar la ocurrencia efectiva del cese y su ilegalidad, aun si no existen actas o las que se levantaron dan cuenta de su no realización, y, por el otro, los trabajadores o la organización sindical demandada cuenta con la facultad de demostrar que no ejecutaron o participaron en la huelga, así las actas levantadas digan lo contrario.

En este punto no le asiste razón al apelante al afirmar que «*el único*» competente para constatar un cese de actividades es el inspector de trabajo, pues, se repite, en últimas, la calificación de tales ejercicios sindicales le corresponde a la autoridad judicial, de conformidad con la Ley 1210 de 2008 y varias recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo que dieron lugar a la expedición de esta norma.

Siendo lo anterior de esa manera, contrario a lo aducido por el apelante, el hecho de que la parte demandante no aporte las actas en las que el Ministerio de Trabajo constata efectivamente la ocurrencia del cese de actividades no vuelve la demanda *inepta*, pues, se repite, es el juez el que debe verificar ese supuesto, a partir de todos los medios de prueba autorizados por ley. Ello no excluye el hecho de que, eso sí, existiendo los referidos documentos, deban ser aportados junto con la demanda, pues, según los términos de la norma, las pruebas «...no podrán ser aportadas en otra oportunidad procesal...»

Resta decir que en este caso la Fiscalía General de la Nación sí anexó varias actas de constatación levantadas por

inspectores de trabajo, y aunque la organización sindical cuestiona su validez, tal situación no impedía el inicio del proceso, *por no ser apta la demanda*, pues la valoración de tales documentos debía hacerla el Tribunal en el acto de la sentencia de fondo, en conjunto con los demás medios de prueba.

En el anterior orden de ideas, **se confirmará la decisión del Tribunal** frente a esta excepción.

- **No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios**

El apoderado de Asonal Judicial S. I. planteó esta excepción porque, en su sentir, la parte demandante estaba en la obligación de integrar el contradictorio con los *trabajadores real y directamente involucrados* en el cese de actividades y con la Central Unitaria de Trabajadores – CUT –, de manera que, al no hacerlo, no era posible adelantar el juicio ni proferir sentencia.

Explicó que los trabajadores que *sí participaron* en las *asambleas permanentes* podrían ver afectado su derecho a la defensa y que la CUT, como organización de segundo grado, tenía derecho a ejercer la defensa de sus afiliados y a contar con los mismos derechos que el demandado.

En torno a este tópico, conforme lo ha sostenido la Sala, en el marco del proceso especial de calificación de cese de actividades, «[...] *el legitimado para promover la acción es, de*

*manera restringida, el empleador directamente afectado o el Ministerio de Trabajo (CSJ SL, 12 sep. 2012, rad. 55498; CSJ SL, 10 abr. 2013, rad. 59697; CSJ SL686-2013 y CSJ SL17414-2014) y el legitimado para concurrir como demandado, naturalmente, es el sindicato o los trabajadores coaligados que promueven y ejecutan el cese colectivo de actividades» (CSJ SL20094-2017).*

Ha dicho la Corte también que «[...] cuando la norma hace relación a las **partes**, se refiere precisamente a los interlocutores sociales de un conflicto colectivo de trabajo, cuales son el empleador y sus trabajadores, sindicalizados o no, id est, propiamente a los gestores del contrato laboral [...]» (CSJ SL4048-2022).

Lo anterior guarda correspondencia con el hecho de que, como lo ha explicado esta Corporación, la *titularidad del derecho de huelga* reside genéricamente en todos los trabajadores, individualmente considerados, a pesar de que debe ejercerse de *manera colectiva*, bien a través de las organizaciones sindicales o de coaliciones espontáneas formadas para tales fines (CSJ SL1447-2018, CSJ SL720-2021, CSJ SL3269-2021, CSJ SL4048-2022).

En tal sentido, dependiendo de las circunstancias de cada caso y de cómo se hubiera desenvuelto la respectiva reivindicación obrera, el interesado y legitimado para promover la acción es quien tiene la potestad de dirigirla en contra de una determinada *organización sindical* y/o de una *coalición de trabajadores*, sin que en todo caso sea aplicable

la figura del *litisconsorcio necesario*, como se explicó en la sentencia CSJ SL20094-2017.

Es decir que es el empleador o el Ministerio de Trabajo el que, por su cuenta y riesgo, decide contra quién dirigir la demanda tendiente a obtener la calificación del cese de actividades, pues corre con la obligación de acreditar que su demandado es el efectivamente responsable (CSJ SL1447-2018, CSJ SL1846-2018), y los efectos de la resolución que se emite judicialmente recaen solamente y por principio sobre quien es distinguido como accionado.

Por lo mismo, la consecuencia de no demandar o no vincular a unos *trabajadores individualmente considerados* no es la violación de su derecho fundamental al debido proceso, como aduce el recurrente, sino que no les pueda ser extendida la responsabilidad del ejercicio de la huelga, en su específica calidad de *trabajadores coaligados*, que actúan de forma autónoma e independiente de alguna organización sindical.

Lo anterior no excluye, eso sí, la responsabilidad posterior que podría ser atribuida individualmente a los trabajadores, pero pertenecientes al sindicato contra quien se promueve la acción y es declarado responsable, cuestión que en todo caso no hace parte de la competencia de la Corte, en ejercicio de este especial procedimiento.

En este caso, la Fiscalía General de la Nación optó por presentar la demanda exclusivamente en contra de Asonal

Judicial S. I., porque consideró que dicha organización había sido la *única responsable* de la promoción y ejecución del cese de actividades llevado a cabo en sus instalaciones.

De manera que la Fiscalía no comprometió en su *acusación* a otros trabajadores no sindicalizados, o coaligados, que hubieran actuado de forma autónoma e independiente y que, por lo mismo, debieran ser convocados al proceso para que ejercieran sus derechos de contradicción y defensa.

Por iguales razones, tampoco es admisible el argumento en virtud del cual debía ser vinculada la Central Unitaria de Trabajadores – CUT -, pues, se repite, la Fiscalía optó por demandar exclusivamente a Asonal Judicial S. I. y, bajo la especial configuración de este proceso especial, no era necesario integrar el contradictorio con otras organizaciones de segundo grado, a pesar del interés que pudieran albergar en la defensa y promoción de los derechos de sus afiliados.

Vale la pena insistir en que el proceso se conformó válidamente con la organización que, según la entidad demandante, era la única comprometida con la promoción y ejecución del cese de actividades, y esa responsabilidad debía ser dilucidada de forma efectiva en la sentencia definitiva, como efectivamente lo hizo el Tribunal, a partir de consideraciones que se revisarán más adelante.

Resta decir que tampoco era procedente la vinculación del Ministerio de Trabajo, como lo exige también la

demandada, pues además de que no tiene relación alguna con la promoción y ejercicio del cese de actividades, el juzgamiento de cualquier infracción administrativa en el acto de constatación escapa de la competencia de esta corporación.

En virtud de lo anterior, **se confirmará** la decisión apelada frente a esta excepción.

- **Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde**

El fundamento de esta excepción radica en el hecho de que, según la demandada, *nunca hubo una huelga* decretada por las autoridades sindicales, en los precisos términos establecidos en el artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo, que pudiera ser calificada por medio de este especial trámite.

Es decir que, en estricto sentido, la organización sindical no puso de presente alguna anomalía procesal constitutiva de *excepción previa*, sino que introdujo un *argumento de defensa sustancial* que correspondía resolver en la sentencia definitiva, con fundamento en las pruebas allegadas al proceso, como efectivamente lo hizo el Tribunal a partir de consideraciones que revisará la Corte más adelante.

En efecto, como ya se había mencionado, en el proceso de calificación de la legalidad del cese de actividades el juez

debe partir por comprobar su existencia, con todos sus elementos formales y materiales, de manera que tal tema no es dable analizarlo por la vía de una excepción previa, sino en la sentencia que resuelva de manera definitiva sobre las pretensiones.

Así las cosas, también **se confirmará la decisión apelada** frente a esta excepción y, como consecuencia, se procederá al estudio del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

## **X. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

En su decisión definitiva (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 846, minuto 2:29:00), el Tribunal decretó la ilegalidad del cese de actividades adelantado por Asonal Judicial S. I. en las sedes San Francisco, Santa Mónica, edificio Telecom y edificio Conquistadores de la Fiscalía General de la Nación en Cali, conforme a la causal establecida en el artículo 450, literal a), del Código Sustantivo del Trabajo.

De igual manera, se abstuvo de imponer costas y previno a la organización sindical para que regresara a las actividades laborales, si aún no lo había hecho, y a la Fiscalía General de la Nación para que continuara la negociación colectiva y priorizara las necesidades del distrito especial de Santiago de Cali.

El Tribunal estructuró su decisión a partir de los siguientes componentes: la descripción del problema

jurídico; la relación de las pruebas aportadas por la Fiscalía General de la Nación; los elementos de juicio opuestos por la organización sindical demandada; los testimonios practicados en el curso del proceso; y las conclusiones, de esta forma:

1. En torno al primer punto, el Tribunal precisó que los problemas jurídicos que debía solventar estaban circunscritos a: i) establecer si durante los días señalados en la demanda existió o no un cese de actividades en las sedes de la Fiscalía General de la Nación de la ciudad de Cali; ii) en caso de haberse dado, definir si dichas jornadas habían sido promovidas por la organización sindical Asonal Judicial S. I.; y, por último, iii) examinar si se configuraban las causales de ilegalidad consagradas en los literales a), b), c), d) y f) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo.

2. Seguidamente, el juzgador de primer grado indicó que, por parte de la Fiscalía General de la Nación, junto con la demanda, se habían adosado las siguientes pruebas:

2.1. Video de fecha 6 de abril de 2022, correspondiente a la emisión central del *Noticiero CM&*, en el que, a partir del minuto 53:28, se registra una entrevista al señor José Freddy Restrepo, en calidad de presidente de Asonal Judicial S. I., en la que refiere problemas de falta de personal en la Rama Judicial y, concretamente, en las sedes de la Fiscalía General de la Nación de la ciudad de Cali.

Según el Tribunal, en las mismas imágenes se podía observar una serie de pendones de Asonal Judicial S. I., al fondo de varios trabajadores reunidos en una *carpa*, mientras José Freddy Restrepo hablaba por un megáfono, además de que, según la misma nota periodística, no habría atención al público hasta el 8 de abril y no se descartaba que el *paro fuera de carácter nacional e indefinido*.

2.2. Video de fecha 7 de abril de 2022, correspondiente a la emisión del *Noticiero Telepacífico*, en el que aparece el señor Vladimir Rojas portando una camisa blanca con el *logo* de Asonal Judicial S. I., en la parte externa del edificio Conquistadores de la Fiscalía en la ciudad de Cali, e informa que no hay atención al público de manera presencial, pero que la URI continúa funcionando y es posible radicar denuncias a través de correo electrónico o de la línea 122, por lo que considera que el servicio no se verá afectado.

En los términos del Tribunal, el entrevistado explica claramente que la organización está en un *momento preparatorio*, para ver los requerimientos de los compañeros y después de semana santa iniciar con *asamblea indefinida* en todos los edificios de Cali.

2.3. Actas de constatación de cese de actividades suscritas por inspectores de trabajo correspondientes a los días mayo 5, 10, 11, 17, 18, 19, 23, 24, 25 y 26, junio 2, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 22, 23, 29 y 30, y julio 7, 12, 13 y 14.

Para el Tribunal, todos estos documentos contienen un registro de la visita a las instalaciones de la Fiscalía, con constancia de la existencia de un «cese parcial de actividades», como consecuencia de una asamblea convocada por Asonal Judicial Cali.

Dicho ello, se refirió al valor probatorio de estas *actas* y, para tales fines, citó varios segmentos de la sentencia emitida por esta corporación CSJ SL, 10 abr. 2013, rad. 59420, relativa a la aplicación del principio de libre formación del convencimiento y el carácter no solemne de los referidos documentos.

2.4. Enlace de video de *Telepacífico* del 3 de mayo de 2022, en el que el señor José Freddy Restrepo, presidente de Asonal Judicial S. I., manifiesta que se realizarán *paros escalonados* hasta llegar a la posibilidad de un *paro indefinido*, por un presunto incumplimiento de los acuerdos firmados con la Fiscalía General de la Nación desde el año 2018.

2.5. Material fotográfico con imágenes de las diferentes sedes de la Fiscalía en la ciudad de Cali, correspondientes a los días 5, 10 y 11 de mayo, donde se observan pendones de Asonal Judicial S. I. en la entrada de los edificios San Francisco, Telecom, Santa Mónica y Conquistadores, junto con *carpas* en donde están reunidos los trabajadores. Se evidencia también un manuscrito con el mensaje: «[...] los días 10 y 11 de mayo no habrá servicio en la Sala de Denuncia por asamblea de Asonal Judicial S. I.»

2.6. Acuerdo del 7 de diciembre de 2021, firmado entre la Fiscalía General de la Nación y los sindicatos Asonal Judicial S. I., Asonal Judicial, Unisercti, Sintrafisgeneral, Atraes FGN, Sintrafiscalía, Serfigen, Untrafis y Unitraj, luego de surtida la negociación de los *pliegos de solicitudes* conforme a los términos del Decreto 160 de 2014.

3. Descrito lo anterior, como pruebas aportadas por la organización sindical Asonal Judicial S. I., en el marco de la contestación de la demanda, el Tribunal relacionó las siguientes:

3.1. Constancia de varias acciones penales y constitucionales interpuestas por el sindicato, desde el comienzo de las jornadas de protesta, entre ellas dos acciones de tutela en las que había sido vinculada esa Sala de Conjuces del Tribunal.

3.2. Denuncia penal presentada contra la Fiscalía General de la Nación, por el presunto descuento de salarios como consecuencia de la protesta.

3.3. Documento titulado *«factores determinantes psicosociales asociados a patologías de estrés laboral en funcionarios administrativos en una EPS de Bogotá.»*

3.4. Capturas de pantalla de conversaciones de la aplicación *Whatsapp*.

3.5. Documento denominado «*cuadro de matriz de incumplidos* [sic]».

3.6. Acuerdo del año 2019, suscrito entre la Fiscalía General de la Nación y varias organizaciones sindicales.

4. Enseguida, en torno a la prueba testimonial practicada en el proceso, el Tribunal reseñó lo siguiente:

4.1. El señor José Freddy Restrepo, presidente de Asonal Judicial S. I., reiteradamente manifestó que esa organización no había convocado algún cese de actividades y que los trabajadores de la Fiscalía que participaban en las asambleas lo hacían *motu proprio*, debido a las difíciles condiciones laborales, fruto de la sobrecarga de trabajo y la escasez de personal en Cali.

Narró también que nunca se había decidido en Asamblea o Junta Directiva apoyar o promover el cese de actividades, de manera que sus intervenciones las había hecho por *solidaridad* con los compañeros y a *título personal*, pero no como presidente de Asonal Judicial S. I., supuestos a los que acompañó una amplia exposición de las condiciones laborales precarias en la ciudad de Cali, de los acuerdos que se han firmado y de varios aspectos que hacen falta.

4.2. La señora Marien Consuelo Valderrama, trabajadora de la Fiscalía y directiva de Asonal Judicial S. I., expresó que las jornadas de protesta las habían abanderado

e instituido los trabajadores de forma autónoma, y que ellos mismos habían instalado los pendones alusivos a la organización sindical, por su propia cuenta.

Agregó que el sindicato no había pagado carpas o sillas para las movilizaciones, y también hizo un recuento de las reuniones sostenidas con la Fiscalía relativas a la sobrecarga laboral y la necesidad de reforzamiento de fiscales y asistentes en la ciudad de Cali.

5. Con fundamento en todas las pruebas antes pormenorizadas, el Tribunal infirió que efectivamente se había presentado un *cese de actividades* en las diferentes sedes de la Fiscalía General de la Nación en la ciudad de Cali durante los días 5, 10, 11, 17, 18, 19, 23, 24, 25 y 26 de mayo, 2, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 22, 23, 29 y 30 de junio, y 7, 12, 13 y 14 de julio de 2022.

Subrayó, por otra parte, que desde la presentación de la demanda la organización Asonal Judicial S. I. había intentado lograr, por varios medios, entre ellos diversas acciones de tutela, que este asunto se ventilara en otras instancias, aparte de que había pedido la mediación del Ministerio de Trabajo y el CETCOIT<sup>1</sup>.

Explicó, entonces, que le resultaba:

[...] contradictorio, por decir lo menos, que después de haber intentado varias herramientas judiciales y administrativas para evitar que se llevare a cabo este procedimiento especial de

---

<sup>1</sup> Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT.

calificación de la suspensión o paro colectivo y de desplegar todo un recuento histórico sobre las negociaciones que se han llevado a cabo con la Fiscalía, además de hacer una excelente reseña normativa nacional e internacional sobre el derecho de huelga durante casi 180 minutos que duró la contestación de la demanda, que Asonal Judicial SI manifieste a través de su apoderado y en el testimonio de su presidente que dicha organización sindical nada tiene que ver con el cese de actividades efectuado en la ciudad de Cali.

No resulta lógico atacar con diversas herramientas legales la realización de este trámite, ser interlocutor entre quienes están participando en la protesta y la Fiscalía sin asumir las responsabilidades que la ley establece para el ejercicio de la actividad sindical [...].

Una vez comprobado el *cese de actividades* y la *participación de la demandada*, señaló que tanto el Comité de Libertad Sindical – CLS - como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT – CEACR - han definido que la huelga es un derecho fundamental de los trabajadores, encaminado a defender sus intereses, y que, en ese sentido, el artículo 10 del Convenio 87 de la OIT prevé que los sindicatos tienen por objeto el fomento y defensa de los derechos laborales y que, para esos fines, deben tener instrumentos apropiados.

No obstante, advirtió que el derecho de huelga no era absoluto y que, en esa medida, en nuestro contexto el artículo 56 de la Constitución Política lo garantizaba de manera amplia, salvo en los *servicios públicos esenciales* definidos por el legislador.

Para este caso, destacó que el artículo 125 de la Ley 270 de 1996 establecía que la administración de justicia era un *servicio público esencial*, mientras que el numeral 1 del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo preveía que la

suspensión colectiva del trabajo era ilegal, entre otras razones, según el literal a), cuando se tratara de un *servicio público*.

A partir de lo anterior, sin más consideraciones, concluyó que estaba demostrada la causal de ilegalidad del literal a) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo.

Por otra parte, descartó la ocurrencia de la causal de ilegalidad b) de la misma norma, porque no estaba acreditado que la huelga persiguiera fines distintos a los económicos o profesionales; y encontró que las causales c) y d) no eran aplicables, habida consideración de que no se trataba de una «*huelga contractual*», como lo había determinado esta Corporación en la sentencia CSJ SL1680-2020, de la cual citó algunos segmentos.

Por último, frente al literal f), indicó que no había evidencia en el expediente de que la huelga no se hubiera limitado a la *cesación pacífica del trabajo*.

Como conclusión de todo lo anterior, encontró no probadas las excepciones propuestas y declaró la ilegalidad del cese de actividades adelantado por Asonal Judicial S. I. en las sedes de la Fiscalía General de la Nación en la ciudad de Cali, *por la causal a) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo*.

## **XI. RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado de Asonal Judicial S. I. interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primer grado, salvo en lo relacionado con el exhorto a la Fiscalía General de la Nación para que atendiera las especiales necesidades de los trabajadores de Cali.

Para tales efectos, recitó una variedad de argumentos organizados en 10 numerales (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 846, minuto 2:52:00), que la Sala resume de la siguiente forma:

1. El Tribunal desconoció las pruebas en virtud de las cuales la organización sindical no tomó alguna decisión en torno a la promoción del cese de actividades, en el seno de su asamblea general.

En tal sentido, como la determinación de iniciar un cese de actividades solo puede provenir de este órgano rector, sin evidencia de ese supuesto, no era posible atribuirle responsabilidad a Asonal Judicial S. I., pues entre otras cosas no era jurídicamente viable suplir estas omisiones probatorias a través de videos o fotos que plasman algunas *pancartas*, o a partir de declaraciones de algún directivo.

2. El juzgador de primer grado erró al dar por demostrada la existencia de un cese de actividades, pues si bien el juez del trabajo cuenta con libertad probatoria, lo cierto es que, en virtud de lo previsto en la Ley 1210 de 2008 y la jurisprudencia ordinaria, la constatación de las

circunstancias de *tiempo, modo y lugar* de la huelga solo la puede hacer el Ministerio de Trabajo.

En este punto, el Tribunal no cumplió con su deber de evaluar la validez constitucional de las *actas de constatación* aportadas al expediente, como, entre otras cosas, lo había dispuesto esta Corporación en una decisión de tutela, ni determinó si se había dado una violación del debido proceso de la organización sindical.

3. La sentencia recurrida desconoce derechos humanos fundamentales de los trabajadores, como la libertad de expresión, reunión, conciencia y manifestación pública, que no pueden restringirse ni siquiera durante los estados de excepción.

Al respecto, el Tribunal no hizo análisis alguno frente al incumplimiento de los acuerdos por parte de la Fiscalía, y priorizó la supuesta existencia de una huelga, sin tener en cuenta que lo que se verificó en la realidad fue una justa reclamación que le daba publicidad a los problemas en la administración de justicia, que interesaban a toda la comunidad.

4. Con la decisión del juez colegiado también se afectó el derecho de asociación y las libertades sindicales, pues no se hizo algún estudio en torno a la satisfacción de los acuerdos logrados con la Fiscalía, amparados en el Convenio 151 de la OIT, ni se realizó un *test de razonabilidad* entre las reclamaciones y los incumplimientos.

Por esa razón, la sentencia patrocina la inobservancia de los convenios colectivos y define irregularmente que cualquier reclamación al respecto debe ser tildada de ilegal, con grave violación de los derechos humanos fundamentales de los trabajadores.

5. El Tribunal erró al declarar la ilegalidad del cese, por haber recaído sobre un *servicio esencial*, sin detenerse a revisar el servicio de justicia y lo que sucedió efectivamente en la Seccional de Cali de la Fiscalía General de la Nación.

En la decisión apelada no se analizó el material probatorio referido a las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la protesta, a la par que se desconoció la *jurisprudencia colombiana*, la Convención de Viena de 1969 y las recomendaciones de los órganos de control de la OIT, que tienen carácter vinculante, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al tratarse de convenios fundamentales.

El juzgador de primer grado soslayó el hecho de que no estaba demostrado algún *riesgo para la vida, la seguridad y la salud de la población*, como lo tiene establecido la OIT, ni tuvo en cuenta que el fiscal general manifestó públicamente que sí se había prestado el servicio de justicia y que en la entidad reposaban las respectivas estadísticas.

En conjunto con lo anterior, las actas del Ministerio de Trabajo son las únicas que tienen la capacidad para

demostrar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, pero no pueden obtenerse con violación del debido proceso, como en este caso.

6. Las acciones de los trabajadores fueron ejecutadas como consecuencia de los incumplimientos de la Fiscalía General de la Nación.

El Tribunal desconoció en este punto el testimonio del doctor José Tobías Betancourt, que dio fe de la existencia de una serie de acuerdos suscritos con la Fiscalía, omisión que constituye una grave lesión para la igualdad procesal de las partes, no amparada por la libre formación del convencimiento.

Tampoco puede tildarse de «escandaloso» el argumento de la defensa tendiente a demostrar que la organización sindical nada tuvo que ver en la presunta huelga, pues su propósito era evidenciar que la protesta fue ejecutada por los propios trabajadores, como consecuencia de la inobservancia de compromisos concretos de la Fiscalía para solucionar los agudos problemas de la Seccional de Cali.

En esa misma dirección, el numeral 14 del Acuerdo firmado en el año 2021 priorizó el diálogo para resolver cualquier situación o disputa laboral, antes de promover alguna decisión judicial, de manera que *«no vale la pena firmar acuerdos en este país»*.

7. Los videos y demás pruebas valoradas por el Tribunal no demuestran las circunstancias de tiempo, modo y lugar ni acreditan que hubiera sido la organización sindical la que patrocinó y ejecutó el supuesto cese de actividades, de manera que era absolutamente indispensable analizar las actas de constatación.

Al mismo tiempo, al no haber sido adjuntadas esas actas con el lleno de los requisitos de la Ley 1210 de 2008, con respeto del debido proceso de la organización sindical, debía declararse probada la respectiva excepción.

8. El Tribunal se equivocó al no declarar probada la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva*, pues no fue la organización sindical la que decretó el cese de actividades en el seno de su asamblea.

Si no eran aplicables las normas de la «*huelga contractual*», como lo reconoce la sentencia, no podía aplicarse una disposición de manera parcial, desconociendo el principio de *inescindibilidad*, por lo que el Tribunal, en últimas, *inventó* la prueba de la participación de la organización sindical.

9. El Tribunal no realizó un estudio detallado de las demás excepciones y, específicamente, en relación con los acuerdos suscritos y los respectivos incumplimientos de la Fiscalía, que salvaguardara los derechos humanos fundamentales de los trabajadores.

La organización sindical solamente se encargó de promover el diálogo social ante varias instancias, para la solución de varios problemas laborales, como corresponde a sus funciones esenciales, y la sentencia representa un *acallamiento* y el *silenciamiento* del derecho fundamental a la protesta, que no solo interesa a los trabajadores sino a todos los ciudadanos.

10. Concretamente, el Tribunal no estudió juiciosamente las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa y falta de causa, buena fe del demandado y mala fe del demandante, que se centraban en el hecho de que la Fiscalía no acudió a los llamados del diálogo social, a pesar de que existía una serie de acuerdos previos, y que los trabajadores solo visibilizaron sus problemas, amparados en normas nacionales e internacionales.

El recurso de apelación fue concedido por el Tribunal en el efecto suspensivo (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 846, minuto 03:29:00).

## **XII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

Teniendo en cuenta los argumentos a partir de los cuales el Tribunal estructuró su decisión y los que, a su vez, sirven de soporte al recurrente, son varios los problemas jurídicos que debe resolver la Corte y que pueden describirse a partir de las siguientes preguntas:

1. ¿Se presentó o no un cese de actividades en las instalaciones de la Fiscalía General de la Nación de la Seccional Cali, durante los días señalados en la demanda, y cuáles son los medios probatorios idóneos para demostrar tal evento?

2. En caso de haber existido, ¿el cese de actividades fue promovido y ejecutado por la organización sindical Asonal Judicial S. I., y cuáles son los medios probatorios idóneos para acreditar este punto?

3. De darse los dos anteriores supuestos, ¿estaba demostrada la causal de ilegalidad consagrada en el punto 1, literal a), del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, por haber recaído el cese de actividades sobre un *servicio esencial*?

La respuesta a las anteriores preguntas abarca de manera suficiente las materias objeto del recurso de apelación (artículo 66 A del CPTSS, CSJ SL233-2018, CSJ SL4023-2019, CSJ SL5173-2020), incluyendo la decisión sobre las excepciones de fondo planteadas en la contestación de la demanda.

Igualmente, por fuera de discusión queda la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral para determinar la existencia del cese y su legalidad, con fundamento en las normas laborales, así como la inaplicabilidad a este caso de las causales de ilegalidad de los literales c) y d) del artículo 450 del Código Sustantivo del

Trabajo, por no tratarse de una *huelga contractual*, junto con la falta de prueba de las causales de los literales b) y e), que dilucidó el Tribunal.

Procede entonces la Corte a ocuparse de los referidos temas, en el orden expuesto:

### **1. Existencia del cese de actividades**

En este punto, el recurrente insiste en que, contrario a lo concluido por el Tribunal, en el proceso no se logró acreditar la existencia de un *cese colectivo de actividades* en las instalaciones de la Fiscalía General de la Nación, que pudiera ser tildado de ilegal.

Para tales fines, expone varios argumentos tendientes a negar la *declaración y constatación formal* de dicha medida, por los organismos sindicales autorizados para ello, así como su *ejecución material*, pues nunca se habría verificado una interrupción efectiva de los servicios de justicia.

Así, en primer lugar, aduce que: i) Asonal Judicial S. I. nunca discutió y decidió la realización de una huelga, en el seno de su *asamblea general* de afiliados; ii) la única institución autorizada para constatar el cese era el Ministerio de Trabajo, con respeto del derecho fundamental al debido proceso y con una inspección de las circunstancias de modo, tiempo y lugar; y iii) esa verificación no podía suplirse por otros medios probatorios, como fotos y videos.

De otro lado, arguye que, en todo caso, lo que en realidad se presentó en el seno de la entidad fue una serie de «*asambleas permanentes*», llevadas a cabo directamente por los trabajadores, sin intervención del sindicato, en las que nunca se afectó la prestación del servicio y que estaban amparadas por los derechos fundamentales a la libertad de expresión, reunión y manifestación.

Los reclamos planteados por el recurrente involucran una serie de cuestionamientos relativos al *concepto de huelga*, en el interior de nuestro ordenamiento jurídico, así como a las condiciones necesarias para su ejercicio y demostración en juicio.

Por lo anterior, para dar una respuesta adecuada y suficiente a la apelación, la Sala recordará algunas reglas jurídicas derivadas de la jurisprudencia en torno a la naturaleza y acreditación del *cese de actividades*, para luego confrontarlas con los hechos demostrados en este proceso.

*Reglas jurídicas en torno a la existencia del cese de actividades*

Desde el punto de vista jurídico, esta Corporación ha definido en su jurisprudencia que los trabajadores y sus organizaciones sindicales tienen a su alcance un conjunto de herramientas encaminadas a generar presión para su contraparte y, con ello, negociar y obtener mejoras en sus condiciones de trabajo.

Esta amplia gama de mecanismos de acción y de resistencia han sido envueltas dentro del concepto de «*acción colectiva sindical*», establecida como un género, que depende de la voluntad y creatividad de las organizaciones sindicales, y que, como aduce el recurrente, por principio se encuentra amparada por la autonomía sindical y las libertades de expresión y manifestación (Ver CSJ9517-2015, CSJ SL4601-2018, CSJ SL3046-2019, entre otras).

Dentro de ese cuerpo de expresiones pueden ubicarse las *manifestaciones públicas, plantones, campañas publicitarias, asambleas* y todas aquellas maniobras que decida ejecutar libremente cada sujeto colectivo, de acuerdo con su autodeterminación y autonomía para *fijar sus actividades y formular su programa de acción* (artículo 3 del Convenio 87 de la OIT). Además, todas ellas encuentran resguardo y protección en nuestro ordenamiento jurídico, siempre y cuando respeten la legalidad y otros principios constitucionales de significativa importancia.

Ahora bien, dentro de ese gran género de posibilidades se ubica la *huelga*, entendida como una especie, y como el mecanismo clásico, principal y más certero de presión al alcance de los trabajadores, para lograr la defensa de sus intereses. Ha dicho la Corte en este sentido que:

[...] dentro de esa gama de posibilidades que puede adoptar autónomamente la acción colectiva sindical se encuentra incluida la «*huelga*», como una especie de dicho género, si se quiere, la más tradicional y representativa, a la vez que la más importante para los trabajadores y la más gravosa para los empleadores, por lo que se encuentra resguardada como derecho

y corolario esencial de la libertad sindical, a la vez que limitada en función de otros bienes de especial protección constitucional, todo a partir del artículo 56 de la Constitución Política y los artículos 429 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo, entre las disposiciones más relevantes. (CSJ SL9517-2015).

En ese contexto, esta Sala ha precisado que su competencia y la de los tribunales superiores, en el marco del trámite especial consagrado en la Ley 1210 de 2008, se contrae a verificar la existencia de una huelga y a revisar su legalidad, de acuerdo con las causales especial y restrictivamente previstas para ello en el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo. Es decir que esa autorización no se extiende a la evaluación de otras manifestaciones de la acción colectiva sindical (Ver CSJ SL9517-2015, CSJ SL233-2018, CSJ SL4601-2018, CSJ SL3046-2019, CSJ SL4332-2019, entre otras).

De otro lado, por *huelga o cese colectivo de actividades*<sup>2</sup> la Sala ha admitido la definición tradicional y legal del artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo, como «*suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo*», efectuada por los trabajadores con un espíritu reivindicativo, y tendiente a inducir o forzar al empleador a hacer concesiones en diversas materias (Ver CSJ SL9517-2015, CSJ SL233-2018, CSJ SL4601-2018, CSJ SL4332-2019, entre otras).

En lo que tiene que ver con la terminología de *huelga y cese de actividades*, la Sala ha dicho que no existe una diferencia sustancial entre los referidos conceptos, en tanto se refieren a una *paralización de las labores* realizada

---

<sup>2</sup> Esta Sala se ha referido indistintamente a estos dos términos para identificar la misma situación.

colectivamente por los trabajadores, con ánimo reivindicativo. Ha dicho la Corte que:

[...] la Constitución y la ley se refieren indistintamente a las expresiones de «*paro*», «*suspensión colectiva de labores*», «*huelga*» y «*cese colectivo de actividades*», sin que, en términos materiales exista alguna diferenciación relevante entre tales conceptos, pues, en definitiva, lo que la Constitución Política y la ley regulan, resguardan y limitan es cualquier «*cese o paralización colectiva de labores*», independientemente del término que se le otorgue (CSJ SL, 29 sep. 2009, rad. 42272.) Por lo mismo, no resulta técnico establecer diferenciaciones conceptuales como la que se predica, por ejemplo, entre la «*huelga*» – entendida como cese legal de actividades – y el «*paro*» – entendido como cese ilegal de actividades –, pues, en el ámbito de la ley, lo que existen son huelgas o ceses colectivos de actividades, que pueden ser calificados todos judicialmente como legales o ilegales. CSJ SL9517-2015.

Asimismo, el concepto de cese de actividades o huelga se aplica indistintamente a las varias modalidades que puede adoptar ese ejercicio y que, según la jurisprudencia de la Corte, se agrupan en: i) la declarada en el marco de un conflicto colectivo – económico o de intereses, con todos sus presupuestos; ii) la ejecutada por incumplimiento de las obligaciones del empleador, que es la que formalmente alegó la organización sindical en este caso; iii) por solidaridad; y iv) la tendiente a expresar posiciones sobre políticas sociales y económicas (CSJ SL4332-2019, CSJ SL3269-2021).

Es decir que, en este tipo de juicios, corresponde a la Sala determinar la existencia del *cese* o *huelga*, entendido como abstención laboral colectiva, realizada con ánimo reivindicativo y para los fines de presión y expresión previstos legalmente.

Ahora bien, al coexistir una variedad de instrumentos de presión al alcance de los trabajadores, la Sala ha advertido con insistencia que, a la hora de examinar si se dio o no un cese de actividades, la revisión no puede reducirse al factor *nominal* o *terminológico* del movimiento obrero, sino que es preciso auscultar si en la materialidad se presentó una huelga, independientemente del nombre que le hubieran dado sus promotores. Tiene dicho la Corte al respecto que:

[...] como en efecto existe una gama variada y compleja de representaciones de la acción colectiva sindical, en su labor de indagar por la legalidad de un posible cese de actividades, la Corte considera preciso aclarar que el juez no puede limitarse al aspecto meramente nominal o terminológico del movimiento obrero, de manera que, independientemente del nombre que se le dé, bien de «*protesta*», «*asamblea permanente*», «*movilización*», etc., su deber es el de examinar si cada práctica obrera en concreto conlleva o no una suspensión o paralización colectiva de trabajo, que deba ser calificada en su legalidad, de acuerdo con sus competencias. En tal medida, así se defienda la ejecución de una acción colectiva sindical legítima, como una protesta o asamblea, el juez debe analizar si, a pesar de su nombre formal, en la materialidad representa un cese de actividades cuya legalidad pueda ser calificada válidamente, de acuerdo con las limitaciones establecidas legalmente. (CSJ SL9517-2015, reiterada en CSJ SL233-2018, CSJ SL4601-2018, CSJ SL4332-2019).

También ha adoctrinado la Corte que el cese de actividades no pierde su naturaleza y efectos por el simple hecho de que sea *parcial* o alcance solo unas secciones de la empresa o factores de la producción o prestación del servicio, «[...] *dado que es muy probable la afectación que puede sufrir la actividad ejercida por el empleador, por la estrecha conexión de sus procesos y dependencias con la finalidad del servicio que presta*» (CSJ SL4332-2019. Ver también CSJ SL1447-2018 y CSJ SL2541-2018).

Ahora, para la Corte también es importante aclarar que el cese de actividades tampoco deja de serlo por el hecho de que no hubiera sido *votado o declarado formalmente por la asamblea general de los trabajadores*, como lo aduce el recurrente, pues lo realmente importante es que se haya practicado en la realidad, como ejercicio colectivo y reivindicativo, o que, en términos concretos, se hubiera ocasionado una *paralización del trabajo* o una *abstención laboral colectiva*.

En efecto, en este punto es necesario insistir en que la comprobación de una huelga depende más de las condiciones materiales y reales en las que se hubiera desarrollado una determinada manifestación obrera, por lo que no es trascendente o definitivo que se hubiera llamado *protesta* o *asamblea*, que hubiera sido parcial o que los trabajadores no hubieran declarado formalmente su incursión en ella.

Tan es así lo anterior que nuestro ordenamiento jurídico prevé una causal de ilegalidad del cese colectivo de actividades, «*cuando no hubiera sido declarada por la asamblea general de los trabajadores*», en los términos legalmente previstos (literal d del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo). Es decir que la ley reconoce la posibilidad de huelgas, incluso sin su declaración y votación formal.

De la misma manera, esta Sala ha registrado la opción de *huelgas espontáneas* o guiadas por movimientos instintivos, en donde prima la urgencia e imperiosidad de las

reivindicaciones obreras, por el incumplimiento grave de las obligaciones del empleador, y las ha sometido a un examen de su legalidad, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso (Ver CSJ SL1450-2018, CSJ SL2768-2021, CSJ SL3269-2021, entre otras).

En tales términos, la consecuencia de que un cese de actividades no hubiera sido *declarado formalmente* por los órganos directivos de la organización sindical o por los trabajadores coaligados no es que la huelga nunca hubiera existido. Contrario a ello, demostrada la ejecución material de esta maniobra, esas omisiones solo son relevantes a la hora de determinar otros factores como el promotor o su apego a la legalidad, pero nunca, se repite, para descartar su realidad.

Por último, desde el punto de vista jurídico, vale la pena recordar que tampoco es cierto que la única prueba válida del cese de actividades sean las actas de constatación del Ministerio de Trabajo, o que esta última autoridad sea la exclusivamente facultada para verificar sus circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Como ya lo había dicho la Corte en el examen de las excepciones previas, es el juez del trabajo el que debe revisar si hubo o no cese de actividades, con fundamento en todas las pruebas válidamente aportadas al expediente y teniendo en cuenta los principios de libertad probatoria y libre formación del convencimiento.

En resumen, existe un cuerpo de reglas jurídicas relativas a la connotación que tiene la huelga en el interior de nuestro ordenamiento y a las condiciones necesarias para su ejercicio y demostración efectiva, que pueden condensarse de la siguiente forma:

i) La huelga es una especie del género de herramientas reivindicativas al alcance de los trabajadores, identificadas como *acción colectiva sindical*.

ii) Por huelga o cese se entiende de forma pura y simple la *cesación del trabajo o paralización de las labores*, efectuada por los trabajadores o sus organizaciones de manera colectiva, concertada y con ánimo reivindicativo.

iii) La competencia otorgada a la jurisdicción ordinaria laboral, mediante la Ley 1210 de 2008, se circunscribe a la verificación de la huelga o cese, así como a la revisión de su legalidad, pero no alcanza otras manifestaciones de la acción colectiva sindical.

iv) En la labor de constatación de la huelga no es trascendente el término asignado a la maniobra obrera ni la falta de su declaración formal, pues lo definitivo es que se hubiera practicado en la realidad.

v) La huelga tampoco deja de serlo por el hecho de que hubiera sido parcial.

vi) Y, finalmente, pese a la gran importancia de las actas de constatación levantadas por el Ministerio de Trabajo, la indagación y reconocimiento del cese de actividades lo hace el juez del trabajo, con fundamento en los principios de libertad probatoria y libre formación del convencimiento.

#### Los hechos demostrados en este proceso

Teniendo como parámetro las anteriores reglas jurídicas, en este caso particular, la Corte encuentra acreditado lo siguiente.

De las pruebas allegadas al proceso, se puede observar que las reivindicaciones obreras sometidas al análisis de la Corte tuvieron *un particular contexto*, caracterizado por una reclamación y negociación de un *fortalecimiento de la planta de personal* de la Seccional de Cali de la Fiscalía General de la Nación, dadas sus especiales necesidades.

En ese escenario, ya se había surtido un proceso de *negociación colectiva*, debidamente finalizado, que se llevó a cabo en los términos del Decreto 160 de 2014<sup>3</sup>, entre la Fiscalía General de la Nación y varias organizaciones sindicales, entre ellas la aquí demandada Asonal Judicial S. I. y otras tantas como *Asonal Judicial, Unisercti, Sintrafisgeneral, Atraes FGN, Sintrafiscalía, Serfigen, Untrafis y Unitraj*.

---

<sup>3</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 411 de 1997, aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos.

Ese proceso de negociación colectiva, además, dada la naturaleza de la entidad y de sus servidores, se había organizado con arreglo a lo previsto en el Convenio 151 de la OIT que, entre otras cosas, protege el derecho de sindicación de los empleados públicos y que estimula y fomenta «[...] *el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo* [...]»

Tal instrumento internacional fue aprobado mediante Ley 411 de 1997 y reglamentado, entre otros, por el Decreto 160 de 2014, que sirvió como fuente esencial del referido proceso de negociación colectiva.

A folios 213 a 258 (PDF cuaderno del Tribunal) obra copia del Acuerdo suscrito el 7 de diciembre de 2021, entre la Fiscalía General de la Nación y la organización sindical acá demandada Asonal Judicial S. I., así como con *Asonal Judicial, Unisercti, Sintrafisgeneral, Atraes FGN, Sintrafiscalía, Serfigen, Untrafis y Unitraj*, en los términos del Decreto 160 de 2014 y en virtud de *pliegos de solicitudes* presentados por todos estos sindicatos, hasta el 28 de febrero de 2020.

En el interior de este pacto se discutió un mejoramiento de las condiciones laborales de los servidores de la Fiscalía General de la Nación y, específicamente para lo que aquí interesa, en el punto 21, la entidad se comprometió a

elaborar un «*diagnóstico particular de la carga laboral*», para ser socializado con todas las organizaciones sindicales y, luego, servir de memoria justificativa «[...] *en el evento de requerirse gestión para solicitar la asignación de recursos para la medición de la carga laboral tendiente a determinar técnicamente las necesidades de la planta de personal en la Fiscalía General de la Nación* [...]»

En el mismo sentido, se surtieron varias reuniones en *mesas de trabajo* conformadas por la entidad y los sindicatos, en las que se examinaron concretamente las especiales necesidades de la Seccional de Cali (f.º 289 a 306), y durante las cuales no solo se advirtieron los requerimientos de *ampliación de la planta de personal*, sino que se puso de presente la necesidad de hacer un *diagnóstico técnico* para adoptar soluciones adecuadas, que debían surtir un procedimiento legal reglado.

Es decir que la problemática expresada legítimamente por los funcionarios de la Seccional de Cali había hecho parte de un proceso de negociación colectiva adelantado con varias organizaciones sindicales, y el punto seguía siendo discutido en mesas especiales de trabajo.

Ahora bien, *de forma paralela* e independiente a ese proceso, de acuerdo con algunos documentos extraídos de redes sociales y otros correspondientes a copias de circulares, Asonal Judicial S. I. convocó a los trabajadores a *asambleas y jornadas de protesta* en todos los edificios de la Seccional Cali, los días 10, 11, 17 y 18 de mayo, por

problemas relativos a *sobrecarga laboral* y la necesidad de *ampliar la planta de personal*. Esta situación fue dimensionada por la demandada como un *incumplimiento de las obligaciones del empleador* que legitimaba la huelga.

Particularmente, a folio 266 obra un escrito con el logotipo de Asonal Judicial S. I., con antefirma pero sin firma de José Fredy Restrepo García, como presidente de la organización, en el que se informa el inicio de *«jornadas de protesta con cierre»*, por un incumplimiento de los acuerdos suscritos en el año 2019, por vacantes no suplidas, sobrecarga laboral y necesidades de personal, entre otros. El documento consigna la siguiente declaración: *«LA FISCALÍA SE PARA POR SU DIGNIDAD Y LA EXIGENCIA DEL FORTALECIMIENTO DE LA PLANTA DE PERSONAL DE CALI Y EL VALLE»*.

En su declaración surtida en el trámite de la primera instancia, el señor José Fredy Restrepo manifestó que *no recordaba* haber suscrito ese comunicado, pese a que el contenido del mismo era cierto.

En todo caso, además de que el texto se encuentra alojado en una cuenta oficial de la red social *Instagram* denominada Asonal Judicial S. I., la parte interesada no lo tachó de falso en el curso del proceso, a través de los mecanismos especialmente diseñados para tales efectos en los artículos 269 y siguientes del Código General del Proceso.

Igual sucede con las circulares de folios 263 a 265, que reflejan el membrete de Asonal Judicial S. I. y hacen un llamado a «*asambleas ya*», por un fortalecimiento de la planta de personal, y que tampoco fueron tachadas de falsas.

Obra también en el proceso un registro fotográfico (f.º 267 a 272), en donde se puede observar reuniones de personas, algunas veces con el logo de Asonal Judicial S. I. con consignas como «*presente, presente, presente*», así como una con una pancarta que dice: «*los días 10 y 11 de mayo no habrá servicio en la Sala de (ilegible), por asamblea de Asonal Judicial S. I.*»

Con la demanda también fueron allegados algunos videos. Uno correspondiente a la emisión del Noticiero CM& del 6 de abril de 2022 (minuto 53 en adelante), situado en el sitio web *YouTube*, en el que se registra un reportaje de *parálisis judicial en Cali*, para reclamar *aumento de la planta de personal*, y se concede una entrevista a José Freddy Restrepo, presidente de Asonal Judicial S. I., quien expone genéricamente la escasez de personal en la entidad<sup>4</sup>.

Otro con una emisión del Noticiero Telepacífico, también situado en el sitio web *YouTube*<sup>5</sup>, en el que se reseña la continuación del *paro judicial*, y se concede una entrevista al señor Vladimir Rojas, en la sede del edificio Conquistadores, quien señala que, a pesar de las jornadas de

---

<sup>4</sup> Reproducción visualizada a través del link copiado en la demanda, <https://www.youtube.com/watch?v=Io3Z9765Jx4>

<sup>5</sup> Reproducción visualizada a través del link copiado en la demanda, <https://www.youtube.com/watch?v=P0VSc2VevvA>

protesta, existen otros canales para la presentación de denuncias, pero no se atiende la presentación personal de las mismas. Asimismo, que existe una asamblea de dos días, para realizar, posteriormente, una *asamblea indefinida* en todos los edificios de Cali.

La demanda contiene un tercer link del mismo sitio web *YouTube*<sup>6</sup>, que refleja una entrevista realizada por el Noticiero Telepacífico a José Fredy Restrepo, presidente de Asonal Judicial S. I., en la que afirma que la Fiscalía incumplió algunos acuerdos de los años 2018, en materia de sobrecarga laboral, por lo que van a «*realizar paros escalonados hasta que llegemos a la posibilidad de un paro indefinido*». Agrega que existen otras necesidades de personal en instituciones como la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali.

Finalmente, la demanda incluye otro video alojado en la red social *Instagram*<sup>7</sup>, en el que aparece Vladimir Rojas dirigiéndose a algunas personas apostadas a la entrada de un edificio, y que, posteriormente, muestra al señor José Fredy Restrepo exponiendo el apoyo a las protestas por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, porque compartían las mismas inquietudes en materia de carga laboral y necesidad de ampliación de la planta de personal. Indica también que la idea de un *paro nacional* va cobrando mayor apoyo.

---

<sup>6</sup> Reproducción visualizada a través del link copiado en la demanda <https://www.youtube.com/watch?v=S7x0YwOi6sk>

<sup>7</sup> Reproducción visualizada a través del link copiado en la demanda, <https://www.instagram.com/tv/CcFCwVONz9S/?igshid=MDJmNzVkMjY=>

Ahora bien, a pesar de que en realidad los anteriores elementos de juicio no son, por sí solos, demostrativos de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se habría presentado el *cese de actividades*, lo cierto es que sí acreditan, cuando menos, la promoción y ejecución de unas *jornadas de protestas o asambleas de los trabajadores*, que, además, mencionan el *cierre de los edificios* o la *paralización de algunas labores*. Estos ejercicios nunca fueron negados por la parte demandada, quien solo adujo que, en la materialidad, no representaron una huelga, con todas sus dimensiones.

La convocatoria a *asambleas o jornadas de protesta* también queda soportada a través de las variadas manifestaciones de rechazo efectuadas por las otras organizaciones sindicales interesadas en el conflicto relativo a la sobrecarga laboral y la necesidad de reforzar la planta de personal.

Así, a folio 277 obra comunicado del 5 de abril de 2022, de la Unión Nacional de Trabajadores de la Justicia UNITRAJ, que dice no acatar el *llamado de Asonal Judicial SI*, hecho de manera autónoma y unilateral, a realizar *huelgas o asambleas informativas*. Señala que a pesar de que sí existen varios problemas para los funcionarios, como el exceso de carga laboral, todos ellos están siendo tratados en la mesa de seguimiento con la entidad y con todos los demás sindicatos interesados, con quienes se planean los derroteros y decisiones a seguir.

A folio 278 obra comunicado del 5 de abril de 2022, del Sindicato Servidores de la Fiscalía General de la Nación – SERFIGEN -, titulado «*NO JUGAMOS A PAROS JUDICIALES EN EL MES DE ABRIL DE 2022*». Allí se indica que la organización no participará en *ceses de actividades, paros o asambleas informativas*, «*según lo anunciado por Asonal Judicial S. I.*» y se precisa que las problemáticas laborales están siendo evaluadas en la mesa de relaciones laborales con todos los sindicatos, donde se acordó un diagnóstico para definir las medidas a adoptar.

A folio 279 obra comunicado del 5 de abril de 2022, del Sindicato Nacional de Empleados y Trabajadores de la Fiscalía General de la Nación – SINTRAFISGENERAL -, en el que se declara que los problemas de sobrecarga laboral en la Seccional Cali están siendo tratados en la mesa de relaciones laborales, de manera que la organización no apoya «*[...] situación de paros, asambleas permanentes u otras actividades contrarias a la tranquilidad laboral de la institución [...]*»

A folio 280 obra comunicado del 6 de abril de 2022, del Sindicato Nacional de Servidores Públicos de la Fiscalía General de la Nación – SINTRAFISCALIA -, en el que se expresa que la organización no apoya *las jornadas de cierre de sedes judiciales o cese de actividades* en la Seccional Cali. Expone también que el asunto relativo a la sobrecarga laboral ha sido discutido en mesa de relaciones laborales y que allí se acordó la realización de un diagnóstico, para luego determinar las decisiones a adoptar.

De acuerdo con todo lo anterior, se repite, para la Corte está debidamente acreditada la convocatoria y realización de esas *asambleas o jornadas de protesta*, en reclamo por problemas de sobrecarga laboral y necesidades de ajuste de la planta de personal.

Por otra parte, respecto a la *ejecución práctica* de dichas manifestaciones, en sus condiciones de tiempo, modo y lugar, al proceso fueron allegadas varias actas de constatación levantadas por delegados del Ministerio de Trabajo, en las que se da cuenta de la existencia efectiva de un *cese parcial de actividades*, por convocatoria realizada por Asonal Judicial S. I.

El contenido de las referidas actas puede sintetizarse de la siguiente manera:

| <b>Folio (expediente Tribunal en PDF) y fecha</b> | <b>Descripción de la situación por el respectivo inspector de Trabajo o delegado</b>  | <b>Participación de delegados de Asonal Judicial S. I.</b> |
|---|---|--|
| f.º 99. 5 de mayo de 2022.                        | <p>Visita a sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Verifica que hay labores de atención inmediata y urgencia. No en ventanilla única y sala de atención al usuario.</p> <p>Concluye que hay un <i>cese de actividades parcial</i>, en virtud de convocatoria realizada por Asonal.</p> | No consta  |
| f.º 100. 10 de mayo de 2022.                      | <p>Visita a sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Verifica que hay labores de atención inmediata y urgencia. No</p>   | No consta  |

|                              |   |   |
|------------------------------|---|---|
|                              | <p>en ventanilla única y sala de atención al usuario.</p> <p>Concluye que hay un <i>cese de actividades parcial</i>, en virtud de convocatoria realizada por Asonal.</p>  |   |
| f.º 101. 11 de mayo de 2022. | <p>Visita a sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Verifica que hay labores de atención inmediata y urgencia. No en ventanilla única y sala de atención al usuario.</p> <p>Concluye que hay un <i>cese de actividades parcial</i>, en virtud de convocatoria realizada por Asonal.</p>   | No consta   |
| f.º 102. 17 de mayo de 2022. | <p>Visita en sedes Conquistadores y San Francisco, donde registra que hay <i>cierre parcial</i>.</p> <p>Visita sede Telecom y registra <i>cierre total</i>, pues no se permite ingreso.</p> <p>Visita sede Santa Mónica y registra <i>cierre parcial</i>, pues solo se atienden temas urgentes y administrativos.</p> <p>Verifica que «<i>el cese de actividades es parcial, no hay atención en ventanilla única de Telecom y Conquistadores, Sala de Atención al usuario y URI de Telecom.</i>»</p> <p>Concluye que hay <i>cese de actividades parcial</i>, como consecuencia de asamblea convocada por Asonal Judicial.</p> | No consta   |
| f.º 103. 18 de mayo de 2022. | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Verifica que hay <i>cierre parcial</i> en las cuatro sedes. Se realizan labores en atención inmediata y urgencia. No hay ventanilla única ni sala de atención al usuario.</p> <p>Concluye <i>cese de actividades parcial</i> como consecuencia de asamblea convocada por Asonal Judicial.</p>  | <p>Sí Sedes San Francisco y Telecom «<i>con personal de la organización sindical</i>», sin especificar.</p> |

|                              |   |   |
|------------------------------|---|---|
| f.º 104. 19 de mayo de 2022. | <p>Vista a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Concluye que hay <i>cese parcial de actividades</i> en todas las sedes. Solo se realizan labores en casos de atención inmediata y urgencia.</p>   | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede San Francisco: Vladimir Rojas;</p> <p>Sede Santa Mónica: Diego Alcides Solarte;</p> <p>Sede Conquistadores: Cesar Ricardo Polanco.</p>  |
| f.º 105. 23 de mayo de 2022  | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Verifica que en sede Telecom se garantiza atención inmediata y urgencia. No en ventanilla única y atención al usuario.</p> <p>Concluye <i>cese de actividades parcial</i> como consecuencia de asamblea convocada por Asonal Judicial.</p>   | No consta   |
| f.º 106. 24 de mayo de 2022. | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Verifica que se prestan labores en actos urgentes en sede Santa Mónica y San Francisco.</p> <p>En sede Telecom y Conquistadores no hay ventanilla única ni atención al usuario. Se garantiza atención inmediata y urgencia.</p> <p>Concluye <i>cese de actividades parcial</i> como consecuencia de asamblea convocada por Asonal Judicial</p> | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede Santa Mónica: Zulay Hinestroza Bermúdez;</p> <p>Sede San Francisco: Alexander Narváez Cruz;</p> <p>Sede Telecom: Hugo Arias Muñoz;</p> <p>Sede Conquistadores: Bladimir Rojas Asprilla [sic].</p> |
| f.º 107. 25 de mayo de 2022. | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Verifica que en sedes Santa Mónica y San Francisco se atienden actos urgentes.</p> <p>En sedes Conquistadores y Telecom no hay atención en ventanilla ni atención al usuario, pero sí atención inmediata y urgencia.</p>   | No consta   |

|   |   |   |
|---|---|---|
|   | <p>Concluye que hay <i>cese de actividades parcial</i> como consecuencia de asamblea convocada por Asonal Judicial</p>  |   |
| <p>f.º 108. 26 de mayo de 2022.</p>       | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Verifica que en todas las sedes, según manifiestan trabajadores, se atienden actos urgentes y no ventanilla única.</p> <p>Concluye <i>cese de actividades parcial</i> como consecuencia de asamblea convocada por Asonal Judicial.</p>   | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede San Francisco: miembro de Asonal pero no se identifica;</p> <p>Sede Telecom y Conquistadores: Bladimir Rojas [sic] – Fiscal Junta Seccional Asonal «<i>con quien se verifica y se constata el cese de actividades en esta instalación.</i>»</p> |
| <p>f.º 109 y 110. 2 de junio de 2022.</p> | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Deja constancia de que, en sede San Francisco, se niega al inspector la posibilidad de hacer el recorrido, por el guarda de seguridad, que informa que solo hay empleados atendiendo correspondencia.</p> <p>En sede Telecom no hay representante de Asonal, porque estaba en otro plantón. También niegan recorrido por el edificio y le informan que hay gente trabajando en atención inmediata y urgencia.</p> <p>Verifica que en sedes Conquistadores y Santa Mónica se <i>constata cese parcial de actividades.</i></p> | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede Conquistadores: Cesar Ricardo Polanco;</p> <p>Sede Santa Mónica: Marien Consuelo Valderrama.</p>  |
| <p>f.º 111. 7 de junio de 2022</p>        | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>En edificio Conquistadores constata <i>cese parcial de actividades.</i></p> <p>En sedes San Francisco y Telecom solo se presta atención inmediata y urgencia, de manera que <i>existe cese parcial.</i></p>  | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede Conquistadores: Cesar Ricardo Polanco;</p> <p>Sede San Francisco: Hugo Arias Muñoz;</p> <p>Sede Santa Mónica: Zulay Hinestroza Bermúdez.</p>  |

|                              |   |  |
|------------------------------|---|--|
|                              | En sede Santa Mónica también se verifica <i>cese parcial</i> .  |  |
| f.º 112. 8 de junio de 2022  | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>En sede Conquistadores constata <i>cese de actividades</i>. Hay funcionarios laborando e indican que atienden actos urgentes, pero no ventanilla única.</p> <p>En las restantes sedes se constata <i>cese de actividades en las instalaciones</i>. Hay funcionarios laborando y dicen que atienden actos urgentes, pero no hay ventanilla única.</p> <p>Concluye <i>cese de actividades parcial</i> como consecuencia de Asamblea convocada por Asonal Judicial.</p> | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede Conquistadores: señor Polanco</p> <p>Sede San Francisco y Telecom: Cesar Augusto González;</p> <p>Sede Santa Mónica: Marien Valderrama.</p>                |
| f.º 113. 9 de junio de 2022  | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>En sedes Telecom y San Francisco se solicita presentación del sindicato, pero están en otro lugar haciendo plantón. Advierte que solo se garantiza atención inmediata y urgencia, por lo que se verifica <i>cese parcial de actividades</i>.</p> <p>En las demás sedes también se verifica <i>cese parcial de actividades</i>, porque hay algunos funcionarios laborando.</p>  | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede Conquistadores: Cesar Ricardo Polanco;</p> <p>Sede Santa Mónica: Marien Consuelo Valderrama.</p>   |
| f.º 114. 14 de junio de 2022 | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Verifica que en sede San Francisco hay algunos funcionarios laborando (área administrativa, actos urgentes, investigadores CTI, audiencias con personal privado de la libertad, vencimiento de términos, acción de tutela, hábeas corpus). No hay atención en ventanilla única.</p>  | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede San Francisco: Alexander Narváez;</p> <p>Sede Telecom: Hugo Arias;</p> <p>Sede Conquistadores: Cesar Polanco;</p> <p>Sede Santa Mónica: Diego Solarte.</p> |

|                              |  |  |
|------------------------------|--|--|
|                              | <p>En sede Telecom se constata <i>cese de actividades</i>, pues no hay ventanilla única y la sala de denuncias solo funciona de manera virtual y por teléfono. Se atienden actos urgentes en la unidad de vida con capturado.</p> <p>En sede Conquistadores se constata <i>cese de actividades</i>. Hay funcionarios laborando, no hay ventanilla única (martes, miércoles y jueves), y se atienden actos urgentes.</p> <p>En sede Santa Mónica se constata <i>cese parcial de actividades</i>. Se atienden actos urgentes y no hay ventanilla única. Se permite ingreso a área administrativa.</p> <p>Concluye <i>cese de actividades parcial</i> como consecuencia de asamblea convocada por Asonal Judicial</p> |  |
| f.º 115. 15 de junio de 2022 | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>En sedes Santa Mónica y Conquistadores constata <i>cese parcial de actividades</i>.</p> <p>En sedes San Francisco y Telecom constata <i>cese parcial de actividades</i>, con atención en casos de atención inmediata y urgencia.</p>  | <p>Si. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede Conquistadores:<br/>Vladimir Rojas;</p> <p>Sede San Francisco:<br/>Jorge Iván Agudelo;</p> <p>Sede Telecom:<br/>Eucaris Marulanda Rodríguez;</p> <p>Sede Santa Mónica:<br/>Zulay Hiestroza Bermúdez.</p> |
| f.º 116. 16 de junio de 2022 | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Verifica que en las sedes Santa Mónica, San Francisco y Telecom hay atención inmediata y urgencia, no ventanilla única ni sala de atención al usuario.</p> <p>En sede Conquistadores no hay ventanilla única.</p> <p>Concluye que hay <i>cese de actividades parcial</i> como consecuencia de asamblea convocada por Asonal Judicial.</p>   | No consta  |

|                              |  |  |
|------------------------------|--|--|
| f.º 117. 22 de junio de 2022 | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>En sede Conquistadores constata <i>cese parcial de actividades</i>.</p> <p>En sedes San Francisco y Telecom constata <i>cese parcial</i>, con atención inmediata y urgencia.</p> <p>En sede Santa Mónica constata <i>cese parcial</i>, pues hay algunos funcionarios trabajando.</p>  | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede Conquistadores: Vladimir Rojas;</p> <p>Sede San Francisco: Alexander Javier Narváez Cruz;</p> <p>Sede Telecom: Jorge Iván Agudelo;</p> <p>Sede Santa Mónica: Marien Consuelo Valderrama.</p> |
| f.º 118. 23 de junio de 2022 | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Verifica que en sede Santa Mónica se atienden casos urgentes, no hay ventanilla única y se permite ingreso de personal administrativo. En sede Conquistadores no hay ventanilla única (martes, miércoles y jueves), pero sí actos urgentes y algunos funcionarios trabajando. Constata cese de actividades en la sede Telecom. No hay ventanilla única y la Sala de denuncias solo funciona de manera virtual y línea telefónica. Manifiestan que atienden actos urgentes.</p> <p>En sede San Francisco hay algunos funcionarios trabajando, en áreas administrativas y actos urgentes, personas privadas de la libertad y vencimiento de términos.</p> <p>Concluye que hay <i>cese de actividades parcial</i> como consecuencia de asamblea convocada por Asonal Judicial.</p> | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede Santa Mónica: Marien Valderrama;</p> <p>Sede Conquistadores: Cesar Polanco;</p> <p>Sede Telecom: Cesar Augusto González Salazar;</p> <p>Sede San Francisco: Jorge Iván Agudelo.</p>          |
| f.º 119. 29 de junio de 2022 | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>En sede Conquistadores constata <i>cese parcial de actividades</i>.</p> <p>Verifica que en sedes San Francisco y Telecom se garantiza atención inmediata y urgencia. Constata <i>cese parcial de actividades</i>.</p>   | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede Conquistadores: Cesar Ricardo Polanco Trujillo;</p> <p>Sede San Francisco: Jorge Iván Agudelo;</p> <p>Sede Telecom: Eucaris Marulanda Rodríguez;</p>   |

|                                    |  |  |
|------------------------------------|--|--|
|                                    | En sede Santa Mónica constata <i>cese parcial</i> , pues hay algunos funcionarios trabajando.  | Sede Santa Mónica:<br>Vladimir Rojas.  |
| f.º 120. 30 de junio de 2022       | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>Constata en todas las sedes <i>cese parcial de actividades</i>, pues solo se atienden actos urgentes y se ve a algunos funcionarios laborando.</p>  | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede Conquistadores:<br/>Cesar Ricardo Polanco Trujillo;</p> <p>Sede San Francisco y Telecom: Cesar Augusto González Salazar;</p> <p>Sede Santa Mónica:<br/>Zulay Hinestroza Bermúdez</p> |
| f.º 121 y 122. 7 de julio de 2022. | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>En la sede San Francisco constata <i>cese parcial de actividades</i>, pues hay atención inmediata y urgencia. En sede Telecom constata <i>cese parcial</i> y nota a algunos funcionarios laborando. En sede Conquistadores verifica que la <i>puerta principal está con cadena y candado</i>. Solo algunas personas laborando.</p> <p>Deja constancia de que «[...] <i>al pasar por la Fiscalía 178 Seccional, hago contacto con la doctora Olga Lucía Pipicano Quiñones, quien me manifiesta que en el acta quede constancia de la preocupación por trabajar en unas actividades que si bien son de su competencia hay cosas más urgentes que no ha podido desarrollar en especial la del caso con radicación 7600160001993202002687 (si bien me informó lo delicado del caso, no es pertinente describirlo en esta acta). La razón de no desarrollar actividades del caso en cuestión se debe a la Asamblea, en especial a que el ingeniero no lo dejaron ingresar aun teniendo una necesidad imperiosa de dar soluciones del sistema.</i>»</p> | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede San Francisco:<br/>Vladimir Rojas;</p> <p>Sede Conquistadores:<br/>Fernando Grueso;</p> <p>Sede Santa Mónica:<br/>Marien Consuelo Valderrama.</p>                                    |

|                               |  |  |
|-------------------------------|--|--|
|                               | En sede Santa Mónica constata <i>cese parcial de actividades</i> .   |  |
| f.º 123. 12 de julio de 2022  | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>En sede Conquistadores verifica que algunos funcionarios laboran, no hay ventanilla única (martes, miércoles y jueves), y se atiende actos urgentes (narcotráfico, Estructura de Apoyo Derechos Humanos) y por medios virtuales.</p> <p>En sede San Francisco evidencia algunos funcionarios trabajando y se permite el ingreso de personal.</p> <p>En sede Telecom verifica <i>cese de actividades en esta instalación</i>. Se atienden actos urgentes (URI, delitos sexuales y violencia intrafamiliar). No hay ventanilla única y sala de denuncias solo de manera virtual y telefónica.</p> <p>En sede Santa Mónica se permite ingreso de personal administrativo y casos urgentes, no ventanilla única.</p> <p>Concluye <i>cese de actividades parcial</i> como consecuencia de asamblea convocada por Asonal Judicial</p> | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede Conquistadores: Cesar Polanco;</p> <p>Sede San Francisco: Jorge Iván Agudelo;</p> <p>Sede Telecom: Vladimir Rojas;</p> <p>Sede Santa Mónica: Zulay Hinestroza</p>  |
| f.º 124. 13 de julio de 2022. | <p>Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.</p> <p>En sede San Francisco verifica atención inmediata y urgencia, por lo que constata <i>cese parcial</i>.</p> <p>En las demás sedes constata <i>cese parcial de actividades</i>, teniendo en cuenta que hay funcionarios laborando.</p> <p>Concluye <i>cese parcial de actividades</i> en todas las sedes.</p>   | <p>Sí. Participan los siguientes delgados sindicales:</p> <p>Sede San Francisco: Alexander Javier Narváez Cruz;</p> <p>Sede Telecom: Magda Patricia Monroy Agudelo;</p> <p>Sede Conquistadores: Cesar Ricardo Polanco;</p> <p>Sede Santa Mónica: Marien Consuelo Valderrama.</p> |
| f.º 125. 14 de julio de 2022. | Visita a las cuatro sedes Santa Mónica, San Francisco, Telecom y Conquistadores.   | No consta  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>En sede Conquistadores constata que no hay atención en ventanilla única.</p> <p>En sedes San Francisco y Telecom hay atención inmediata y urgencia, no ventanilla única ni sala de atención al usuario.</p> <p>En sede Santa Mónica constata cese <i>parcial de actividades</i> por convocatoria de Asonal Judicial.</p> |  |
|--|---|--|

En torno a la *validez y pertinencia* de las referidas actas, para la verificación de los hechos que interesan a este proceso, que cuestiona el recurrente, la Corte observa:

En primer lugar, todas las actas fueron levantadas por funcionarios debidamente acreditados del Ministerio de Trabajo, de acuerdo con sus competencias legales y luego del requerimiento que en tal sentido fuera elevado por la Fiscalía General de la Nación (PDF cuaderno del Tribunal, f.º 87 a 97). Adicionalmente, los documentos están debidamente suscritos y no existen dudas sobre la autenticidad de su contenido.

A lo anterior se debe agregar que estos instrumentos deben reputarse auténticos, de acuerdo con el mandato expreso del artículo 54 A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (CSJ SL5620-2018, CSJ SL4023-2019).

Por otra parte, en todas las actas se registra la *visita personal* del inspector de trabajo a cada una de las sedes o instalaciones de la Fiscalía General de la Nación, con un

recorrido tendiente a verificar y registrar la existencia o no del cese de actividades, eso sí, cuando no les fue negado el acceso al respectivo edificio.

En todas las diligencias se apunta la fecha de la visita, la sede en la que se realizó, y, específicamente, se deja constancia de la parálisis del servicio propio de la Institución, por el *cierre de varias líneas de atención* a la ciudadanía y la continuación de otros, de manera que concluyen o avalan la existencia de un *cese de actividades, por lo menos de carácter parcial*, en las instalaciones de los edificios Santa Mónica, Telecom, Conquistadores y San Francisco.

En lo que tiene que ver con la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la organización, que denuncia el recurrente, en las actas se puede advertir que siempre se requirió la presencia de los representantes del sindicato y en muchas de ellas se dejó el debido registro de su participación.

Adicionalmente, ninguno de esos delegados sindicales objetó en su momento el contenido de las actas ni dejó alguna constancia especial sobre la inexistencia del cese de actividades o la falta de responsabilidad de la organización sindical. Tampoco se observó allí, a petición suya, alguna irregularidad relativa al proceder de los inspectores de trabajo.

De otro lado, el Ministerio de Trabajo explicó que los recorridos a las sedes de la Fiscalía General de la Nación se

habían hecho teniendo en cuenta los parámetros legales establecidos para tales efectos; que los inspectores siempre solicitaron la presencia de los representantes de la entidad y de los sindicatos involucrados en las protestas; y que se había dado la participación efectiva y repetida de personas como Vladimir Rojas Asprilla y Marien Consuelo Valderrama, que hacen parte de la Junta Directiva de la Subdirectiva de Cali de Asonal Judicial S. I. (PDF cuaderno Tribunal f.º 534 a 536).

La participación de estos dos integrantes del sindicato en el levantamiento de las actas fue ratificada en la declaración del señor José Fredy Restrepo García, presidente de Asonal Judicial S. I., solo que negó que los hubiera delegado para esos efectos. (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 821, minuto 01:07:00 a 2:13:24).

Aunado a todo lo dicho, estos documentos públicos están amparados por presunción de legalidad y, por su carácter oficial, su contenido y su cardinal importancia en este tipo de procesos (CSJ SL4601-2018, CSJ SL3046-2019), para la Sala gozan de una importancia superlativa para la demostración del cese de actividades.

Como complemento a la anterior evidencia, existen otros elementos que refuerzan la premisa del cese, como el oficio obrante a folios 311 a 314 (PDF cuaderno del Tribunal), en el que el agente de Protección y Seguridad IV, Giovany Alberto García Zuleta, certifica los horarios durante los cuales estuvieron *cerradas* las sedes de la Fiscalía – Valle del Cauca, por *intervención* de la organización sindical

demandada, a lo largo de los días 17, 18 y 19 de mayo de 2022.

En el mismo documento se dejó la siguiente constancia: «[...] *la sala de denuncias, ubicada sobre un costado de la Sede URI Telecom Cali, desde el día 17 hasta el día 19 de mayo de 2022, tuvo un cartel de Asonal Judicial y no hubo atención al público*».

En las condiciones descritas, para la Sala está debidamente acreditado que, en el marco de los procesos de negociación que adelantaba la Fiscalía General de la Nación con las diversas organizaciones sindicales, para gestionar una ampliación de la planta de personal, se realizaron unas convocatorias a *asambleas o jornadas de protesta*, pero que, *en la materialidad*, implicaron ciertamente un *cese de actividades*, debido al cierre de varias sedes de la institución y la paralización de algunas de las líneas de servicio a la comunidad, que se justificó en un presunto incumplimiento de las obligaciones del empleador.

La Corte puede concluir entonces que, más allá de su *título formal*, en la práctica el ejercicio reivindicativo de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación sí implicó una *parálisis de varias líneas de atención a la ciudadanía*, una *interrupción de los servicios* y una verdadera *abstención laboral*, que se dio de manera concertada y colectiva, por lo que se cumplieron las condiciones para la existencia real del cese de actividades, en la forma aceptada por nuestro ordenamiento jurídico.

Además, el cese fue constatado por la autoridad del trabajo, con una descripción de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se desarrolló y con la participación efectiva de las partes involucradas en el diferendo.

Por último, y como ya se había observado, dicha conclusión no quedaba desvirtuada por el hecho de que la maniobra obrera hubiera sido denominada como «*asamblea*» o «*jornadas de protesta*», ni tampoco porque el cese hubiera sido *parcial* y no hubiera sido declarado formalmente por el órgano rector de la organización sindical demandada.

Así las cosas, como conclusión al primer problema jurídico planteado, para la Corte el Tribunal no incurrió en algún error pues sí estaba demostrado que durante los días señalados en la demanda se presentó un *cese de actividades* en las instalaciones de la Fiscalía General de la Nación de la Seccional Cali.

## **2. Promoción y ejecución del cese por Asonal Judicial S. I.**

Una vez constatado el *cese de actividades*, corresponde determinar la responsabilidad de la organización sindical demandada.

En este punto, el recurrente arguye que, contrario a lo concluido por el Tribunal, la Fiscalía General de la Nación no logró acreditar la intervención de Asonal Judicial S. I. en la

promoción y ejecución del cese de actividades, en la medida en que, repite, la *asamblea general* no tomó decisión alguna en tal sentido y lo único que se suscitó fue una *mediación* y un *diálogo* para encontrar una salida concertada del conflicto.

Como ya se había mencionado, la entidad demandante optó por demandar la *ilegalidad del cese de actividades* en contra de Asonal Judicial S. I. y, como consecuencia, tenía la carga de probar que esa organización era la responsable del impulso y desarrollo de tal manifestación obrera (CSJ SL4601-2018).

Esta Corporación ha establecido al respecto que, en virtud de que la *titularidad* del derecho de huelga recae sobre los trabajadores, pero deben ejercerla a través de sus sindicatos o de coaliciones formadas para tales fines, «[...] *solo es viable acceder a las pretensiones de la demanda que generaron este procedimiento especial, cuando esté plenamente demostrada la participación de la organización sindical, en los hechos que se alegan, y ha sido estricta la Corte en negar lo pedido cuando no se demuestren tales presupuestos [...]*» (CSJ SL1846-2018).

La Sala también ha enseñado que en este tipo de asuntos es indispensable acreditar la «*participación efectiva*» de la organización en la promoción y ejecución del cese, entendido tal ingrediente como una *conducta activa*, que no puede confundirse con las simples labores de *mediación* ni con las intervenciones de sus miembros, pero hechas a título

personal, sin comprometer a la persona jurídica del sindicato (CSJ SL4601-2018).

En este caso, la Corte puede concluir que el Tribunal tampoco incurrió en error en este punto, pues, pese a que su argumentación pudo haber sido más clara y prolija, lo cierto es que sí estaba plenamente acreditada la participación de Asonal Judicial S. I. en la promoción y ejecución del cese de actividades, de manera que sus acciones fueron más allá de una simple *mediación* o de la intervención de sus directivos, a título personal.

La Sala encuentra demostrado ese rol protagónico a partir de varios elementos en virtud de los cuales el sindicato Asonal Judicial S. I.: i) fue el interlocutor visible dentro del contexto en el que se gestó la movilización obrera; ii) emprendió una serie de acciones positivas encaminadas a dar curso al ejercicio en el seno del cual se verificó el cese de actividades; iii) *fue reconocido* por otros actores como el responsable del desarrollo de la huelga; y iv) no adoptó medidas claras y precisas para desligarse de esa carga o titularidad.

#### *El interlocutor visible.*

En primer lugar, la Corte estima pertinente reiterar que la movilización de los empleados de la Fiscalía General de la Nación estuvo rodeada de un contexto, en virtud del cual se reclamaba un *fortalecimiento de la planta de personal* de la Seccional Cali, por problemas relativos a una sobrecarga de

trabajo. La organización sindical, como ya se dijo, de manera paralela, asumió esta situación como un incumplimiento de las obligaciones del empleador, que legitimaba la huelga.

En ese sentido, al margen del proceso de negociación colectiva surtido con varias organizaciones sindicales, fueron específicamente los voceros de Asonal Judicial S. I. los que emprendieron una reclamación por el *incumplimiento* de unos acuerdos aparentemente confeccionados durante los años 2018 y 2019, concernientes al fortalecimiento de la planta de personal.

Así lo reconocieron los directivos del sindicato José Fredy Restrepo y Marien Consuelo Valderrama<sup>8</sup>, que declararon que, por conducto de la organización, habían logrado pactos concretos para el nombramiento de 81 fiscales, 81 asistentes y 100 investigadores, entre otras medidas, cuyo incumplimiento, según lo pregona la propia demandada, fue el que dio paso a las *asambleas y jornadas de protesta* de los trabajadores durante las que se verificó el cese de actividades.

Además, lo cierto es que Asonal Judicial S. I. asumió la *interlocución y vocería* con la Fiscalía General de la Nación en este tema, al punto que todas las comunicaciones respecto del presunto incumplimiento de los acuerdos le eran dirigidas a ella.

---

<sup>8</sup> De conformidad con certificaciones del Grupo de Archivo Sindical de folios 128, 129 y 539, cuaderno del Tribunal, José Fredy Restrepo funge como presidente, mientras que Marien Consuelo Valderrama funge como secretaria suplente de la Subdirectiva Cali.

A folios 274 y 275 (PDF cuaderno del Tribunal) obran sendos comunicados suscritos por el director de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación del año 2022, en los que le indica al presidente de Asonal Judicial S. I. que los asuntos relativos a la carga de trabajo y el fortalecimiento de la planta de personal de la Seccional Cali están siendo evaluados en *mesas de relaciones laborales*. Le informa igualmente que en la entidad no existe un registro de convenios suscritos en años pasados con el entonces director ejecutivo, José Tobías Betancourt Ladino, que pudieran ser revisados para su cumplimiento.

En concordancia con ello, el señor José Tobías Betancourt compareció al proceso (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 821, min. 2:15:00 a 2:38:22) y declaró que en su condición de director ejecutivo de la Fiscalía se había reunido en varias ocasiones con delegados Asonal Judicial S. I., para atender necesidades concretas de la Seccional Cali, pero que no habían firmado acuerdos ni actas.

Es decir que, desde los orígenes de la conflictividad en la que nacieron las *asambleas y jornadas de protesta*, el *protagonista e interlocutor* de la Fiscalía siempre fue Asonal Judicial S. I., que reclamó no solo ser el gestor de acuerdos concretos para la provisión de un mayor número de funcionarios, sino que se autoproclamó como el llamado a hacerlos cumplir.

### Las acciones positivas

En segundo lugar, los directivos de Asonal Judicial S. I. emprendieron una serie de *acciones positivas* encaminadas a organizar y llevar a cabo las jornadas de protesta que dieron pie al cese de actividades, en nombre de la organización.

Al respecto, con la demanda fueron aportadas algunas reproducciones de varios comunicados alojados en la red social *Instagram*, en una cuenta de nombre Asonal Judicial S. I., con el logo de la organización, así:

- Folio 263, el sindicato convoca a *asamblea* en la *Fiscalía Seccional Cali Valle*, para el 18 de mayo de 2022, por la sobrecarga laboral, la falta de personal y el acoso laboral.

- Folio 264, llamado a realizar asamblea el día 17 de mayo, por «*falta de personal en la institución y su relación de la denegación de justicia*».

- Folio 265, invitación a la realización de asambleas los días 10 y 11 de mayo, por sobrecarga laboral y para el fortalecimiento de la planta de personal.

- Folio 266, comunicado ya reseñado en líneas anteriores, con las siguientes consignas: «*LA FISCALÍA PARA POR SU DIGNIDAD Y LA EXIGENCIA DEL FORTALECIMIENTO DE LA PLANTA DE PERSONAL DE CALI Y EL VALLE*», «*NO MÁS DESPACHOS SIN FISCAL*», «*NO MÁS FISCALÍAS SIN ASISTENTES*», «*NOMBRAMIENTO DE LAS VACANTES Y RETORNO DE LOS CARGOS QUE SE HAN LLEVADO DE LA SECCIONAL*».

El referido texto, con el logo de Asonal Judicial S. I. y la antefirma de José Fredy Restrepo, indica que «*se da inicio a las jornadas de protesta con cierre*», que «*HOY INICIAMOS LAS JORNADAS DE PROTESTA CON CIERRE PORQUE DESDE EL 2018 VENIMOS UTILIZANDO LA FUERZA DE LOS ARGUMENTOS Y NO HA HABIDO UNA SOLUCIÓN EFECTIVA Y REAL*», y que «*hemos recogido el sentir de los servidores y servidoras de la entidad en reuniones previas en cada sede judicial de la entidad y la gente ya no aguanta más [...]*».

Para la Corte, como ya se dijo, todas estas son manifestaciones positivas de la organización tendientes a gestionar y llevar a cabo las *asambleas* o *jornadas de protesta* que, como se dice allí, *incluyen cierres*, y que, según se dejó sentado en líneas anteriores, implicaron un cese de actividades.

Aunado a lo anterior, en el video que contiene la emisión central del Noticiero CM& del 6 de abril de 2022, el presidente de Asonal Judicial S. I. reclama la escasez de personal, sin aclarar que lo hacía a título personal y no como representante de la organización sindical.

En igual sentido, en la emisión del Noticiero Telepacífico se plantea la *convocatoria del sindicato* a un *paro escalonado* a partir del 5 de mayo de 2022, y nuevamente el presidente de la organización afirma que, en vista de que existen varios acuerdos incumplidos por la Fiscalía General de la Nación, «*vamos a iniciar paros escalonados hasta que llegemos a la posibilidad de un paro indefinido*».

Vale la pena insistir en que el señor José Fredy Restrepo nunca clarifica que actúa a título personal y no como representante del sindicato.

En la emisión del Noticiero Telepacífico también se ve al señor Vladimir Rojas, directivo de la organización sindical Asonal Judicial S. I.<sup>9</sup>, explicando la decisión de ir a *asambleas permanentes*, para escuchar las necesidades de los trabajadores, con cierres de ciertas líneas de atención a la ciudadanía, y, nuevamente, sin aclarar que participaba a título personal y no como delegado del sindicato.

En virtud de lo anterior, para la Sala estaba demostrado que Asonal Judicial S. I. acogió la vocería para reclamar el incumplimiento de unos acuerdos aparentemente signados durante los años 2018 y 2019, y que, en el marco de tal actuación, *promovió y ejecutó* varias asambleas o jornadas de protestas, en las que se anunciaron cierres y en las que, en la realidad, se constató un cese de actividades.

#### *El reconocimiento por los demás actores*

En tercer lugar, Asonal Judicial S. I. *fue reconocida* por los otros actores sociales como la responsable de la promoción y ejecución de la huelga.

Así, por ejemplo, varias de las otras organizaciones sindicales involucradas en el proceso de negociación

---

<sup>9</sup> Según constancia de la coordinadora de Archivo Sindical, f.º 539, cuaderno del Tribunal, funge como fiscal.

colectiva, llevado a cabo en los términos del Decreto 160 de 2014, reconocieron como gestor de las *jornadas de protesta* o *paros* a Asonal Judicial S. I., y se apartaron de tales ejercicios, al entender que las reclamaciones ya estaban siendo tratadas en mesas de relaciones laborales con la entidad y con todos los demás sindicatos interesados (PDF cuaderno Tribunal f.º 277 a 280).

En el mismo sentido, en las actas de constatación del Ministerio de Trabajo, ampliamente reseñadas en líneas anteriores, se *identificó expresamente* como autor de las manifestaciones a Asonal Judicial S. I., y se facilitó la participación de sus delegados, como Vladimir Rojas y Marien Consuelo Valderrama.

*El no rehuir la responsabilidad oportunamente*

Finalmente, Asonal Judicial S. I. no adoptó medidas claras y precisas para desligarse de esa carga o titularidad del ejercicio de las manifestaciones obreras, pese a la gravedad que conlleva ese rótulo en caso de una declaratoria de ilegalidad.

Además de que esa organización estuvo imbuida como protagonista desde las raíces del conflicto en el que surgió el cese de actividades, nunca previno a su contraparte de que no era la responsable, ni tampoco le advirtió a los delegados del Ministerio de Trabajo que no era justificada la conclusión de que ella había sido la que convocó las movilizaciones.

Lo anterior a pesar de que las partes se reunían continuamente en mesas de relaciones laborales en las que discutían puntos iguales a los reclamados por los trabajadores huelguistas.

Tal manifestación solo se vino a dar en el curso de este proceso de ilegalidad, entre otras a partir de las declaraciones de José Fredy Restrepo y Marien Consuelo Valderrama (PDF cuaderno Tribunal, video f.º 821, min. 01:07:00 a 2:13:24, y video f.º 846, min. 00:07:00 a 00:37:50), que expresaron que habían sido los *propios trabajadores* de la Fiscalía General de la Nación los que, a título personal, decidieron y ejecutaron las *jornadas de protesta*, cansados por el presunto incumplimiento de unos acuerdos, y que ellos, como figuras visibles, solo sirvieron de gestores y mediadores para encontrar una salida concertada y pacífica del conflicto.

Pese a ello, no existe prueba en el expediente de que la Junta Directiva de la organización se hubiera apartado oportunamente de la movilización, como lo dijo el señor José Fredy Restrepo, y lo cierto es que esas declaraciones quedan sin piso de cara a las pruebas que dan cuenta de las expresas *acciones positivas* tendientes a ordenar, promocionar y llevar a cabo las jornadas de protesta.

Por último, para la Sala es preciso reiterar que la *participación efectiva* y responsabilidad de la organización sindical no dependía de que se hubiera llevado a cabo una *votación y proclamación formal del ejercicio de la huelga*, por

parte de la Asamblea General, pues lo importante era el ejercicio de la maniobra en la materialidad.

Como se expresó líneas atrás, la consecuencia de que no se hubiera *declarado formalmente* una huelga no es la inexistencia de la misma, pues, si así fuera, bastaría para cualquier organización sindical omitir cualquier registro expreso sobre el particular, para eludir su responsabilidad, pese a que en la realidad ejecute actos tendientes a su promoción y ejecución.

En este punto, los argumentos del recurrente son un tanto contradictorios pues, al tiempo que reclama que en este caso nunca hubo una *huelga contractual*, que debiera surtir todos los procedimientos formales de votación, declaración y ejecución, en los términos legales, advierte también que no se cumplieron esos procedimientos en este caso, para eludir la responsabilidad del sindicato.

Es decir que, por una parte, se queja de que no era necesario cumplir procedimientos formales de votación y decisión de la huelga y, por el otro, reprocha que no se hayan agotado los mismos procedimientos.

Resta decir que, existiendo evidencia de que Asonal Judicial S. I. convocó a los trabajadores, la demanda estuvo bien encaminada por la parte pasiva, pues, como ha señalado esta corporación:

[...] si los trabajadores sindicalizados promueven la huelga o cese a nombre de la organización sindical o siguiendo sus órdenes o directrices, no resulta viable accionar contra éstos en calidad de personas naturales como los promotores de la suspensión de labores, sino que sería el Sindicato el llamado a conformar la parte pasiva, pues se insiste que aquellos deben actuar de manera independiente a dicha persona jurídica. (CSJ SL1447-2018, reiterada en CSL SL4601-2018).

Con fundamento en todo lo expuesto, la Corte puede concluir, como respuesta al segundo problema jurídico, que sí estaba demostrada la responsabilidad de Asonal Judicial S. I. en la organización, promoción y ejecución del cese de actividades.

### **3. Acreditación de la causal de ilegalidad prevista en el punto 1, literal a), del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo.**

Para desarrollar este punto del recurso de apelación, la Sala analizará una serie de reglas jurídicas relativas a: i) el reconocimiento del derecho de huelga en el interior de nuestro ordenamiento jurídico; ii) las limitaciones a su ejercicio cuando se trata de *servicios públicos esenciales*, en los términos del artículo 56 de la Constitución Política; iii) las condiciones necesarias para la identificación de un servicio esencial; iv) y la interpretación de estas pautas, en armonía con los estándares internacionales de protección del trabajo.

La reconstrucción de las anteriores premisas permitirá contrastar la determinación del Tribunal con los hechos demostrados en el proceso, así como en relación con los argumentos incluidos en el recurso de apelación.

*La huelga en el interior de nuestro ordenamiento jurídico*

Nuestro sistema normativo de relaciones laborales reconoce expresamente que los trabajadores tienen el *derecho fundamental* de recurrir a la *huelga*, como un ejercicio disruptivo y reivindicativo tendiente a gestionar la defensa de sus derechos y presionar a su contraparte para el establecimiento de unas mejores condiciones de trabajo.

Esa consagración del derecho de huelga encuentra asidero expreso en el artículo 56 de la Constitución Política, que «[...] *garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador [...]*», así como en los artículos 8.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y 8.1. del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

La Corte Constitucional ha señalado que este derecho a la huelga:

[...] está estrechamente relacionado con los principios constitucionales de solidaridad, dignidad y participación (CP art. 1) y con la realización de un orden social justo (CP art. 2)”, pues “(...) cumple finalidades fundamentales para el Estado social de derecho como: equilibrar las relaciones entre los patrones y los trabajadores, resolver los conflictos económicos colectivos de manera pacífica y materializar el respeto de la dignidad humana y de los derechos de los trabajadores. (CC C-122/12 y CC C-796/14).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos – CorteIDH - ha expresado también que la huelga «[...] es uno de los derechos humanos fundamentales de los trabajadores y las trabajadoras, que pueden ejercer con independencia de sus organizaciones [...]» y que «[...] además de estar ampliamente reconocido en el corpus iuris internacional, [...] también ha sido reconocido en las Constituciones y en la legislación de los Estados miembros de la OEA [...]»<sup>10</sup>.

Por su parte, en el sistema de estándares normativos de la OIT se ha admitido que el derecho de huelga emana del artículo 3.1 del Convenio 87, según el cual las organizaciones de trabajadores tienen derecho, entre otras cosas, a «[...] organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.» Al respecto, el Comité de Libertad Sindical – CLS – ha reconocido que «[e]l derecho de huelga es corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87.», a la vez que constituye «[...] uno de los medios esenciales de que disponen para promover y defender sus intereses profesionales»<sup>11</sup>.

Como ya se había mencionado, este derecho se traduce en nuestro ordenamiento en la posibilidad para los trabajadores, bien a través de sus organizaciones o de coaliciones, de generar una parálisis del sistema de

---

<sup>10</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, CorteIDH. *Opinión consultiva OC-27/21*, 5 de mayo de 2021, párrafos 95 y 97. En igual sentido, CorteIDH, *sentencia del 17 de noviembre de 2021, Caso extrabajadores del organismo judicial vs. Guatemala*, excepciones preliminares, fondo y reparaciones.

<sup>11</sup> Organización Internacional del Trabajo OIT, *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Quinta edición. 2006, párrafos 753 y 754.

producción o de prestación de servicios, suspender sus actividades o perpetrar una abstención laboral, de manera colectiva, concertada, pacífica y con espíritu reivindicativo, esto es, para infundir presión y, a la larga, lograr mejores condiciones económicas y profesionales (Artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo).

### Limitaciones al derecho de huelga

Ahora bien, pese a su enorme importancia y su reconocimiento expreso como corolario esencial de la libertad sindical, existe un consenso en torno a que la huelga no constituye un *derecho absoluto*, de manera que no está:

[...] librado a la voluntad de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, sino que tiene límites precisos establecidos por el legislador y fundados en la prevalencia de otros valores y principios de gran peso constitucional en un estado social de derecho, como el orden público, la paz social, los principios democráticos, la vida, la seguridad y la convivencia, entre otros. (CSJ SL20094-2017).

En la sentencia CSJ SL1680-2020 esta corporación indicó 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 similar sentido se ha pronunciado la corte Constitucional a través de sentencias como la CC C-796/14, según la cual «[...] *el derecho a la huelga no es absoluto, pues puede ser limitado por el Legislador y no puede ejercerse en el*

*escenario de los servicios públicos esenciales definidos por el Congreso».*

A la par, el artículo 8.1 del Convenio 87 de la OIT prevé que las organizaciones de trabajadores deben en sus actuaciones «*respetar la legalidad*», mientras que el artículo 8.1 del PIDESC dispone que el derecho de huelga debe ser ejercido «*de conformidad con las leyes de cada país*», y el artículo 8.2 del Protocolo de San Salvador establece que la práctica de esta garantía «*puede estar sujeta a las limitaciones y restricciones previstas por la ley*».

En contraste con lo anterior, también existe consenso en torno a que las limitaciones al ejercicio de la huelga no pueden ser arbitrarias, de manera que, en términos generales, deben perseguir finalidades legítimas, como la de resguardar otros bienes y valores constitucionalmente relevantes; ser equilibradas y ponderadas con otros derechos; y ser proporcionales en un sentido estricto.

De este modo, en el derecho internacional de los derechos humanos se han admitido limitaciones e incluso prohibiciones válidas al derecho de huelga cuando, por ejemplo, se presentan situaciones de *crisis nacional aguda*, se trata de trabajadores que ejercen *funciones de autoridad en nombre del Estado* o se está en presencia de *servicios esenciales* para la comunidad<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> OIT, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, *ibidem*, párrafos 824 a 830.

También, por principio, los requisitos y formalidades para el ejercicio de la huelga deben ser razonables y no pueden convertirse en un obstáculo insuperable, de manera que en la práctica el derecho se vuelva inoperante. De allí que dentro del contenido esencial del derecho de huelga se cuente la facultad de recurrir a ella sin trabas irracionales y contar con una cierta eficacia, para que se traduzca en un verdadero instrumento de presión al servicio de los trabajadores.

Tras lo anterior, en resumen, la huelga puede ser sometida a ciertas *reglas* para su ejercicio, con la condición de que no sean irracionales o desproporcionadas, a la vez que puede ser materia de *restricciones* e incluso *prohibiciones*, tratándose de trabajadores que cumplen funciones de autoridad en nombre del Estado y que satisfacen servicios esenciales para la comunidad.

Finalmente, el CLS ha legitimado esas limitaciones al ejercicio de la huelga, a condición de que existan otras *garantías compensatorias* para los trabajadores que quedan desprovistos de esta fundamental herramienta<sup>13</sup>, como, por ejemplo, algún procedimiento de negociación y arbitraje con suficiente eficacia.

#### *Limitaciones en tratándose de un servicio esencial*

Para los fines que aquí interesan, una de las más importantes barreras al derecho de huelga dentro de nuestro

---

<sup>13</sup> OIT, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, *ibidem*, párrafos 853 a 863.

ordenamiento jurídico recae, en los expresos términos del artículo 56 de la Constitución Política, en los «*servicios públicos esenciales definidos por el legislador*».

Los artículos 430 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo establecen al respecto que la «*suspensión colectiva del trabajo es ilegal*» y está prohibida, entre otras razones, cuando se trate de un «*servicio público*», expresión que, por mandato de lo decidido en la sentencia de la Corte Constitucional CC C-473/94, debe ser entendida como «*servicio público esencial*», en la forma definida en el artículo 56 de la Constitución Política.

Ahora bien, aparte de una vetusta lista de servicios en los que *está prohibida* la huelga, según el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, nuestra legislación no contempla reglas o pautas que permitan definir y especificar con claridad lo que constituye un «*servicio público esencial*», concepto que, por otra parte, resulta bastante abierto e indeterminado.

Por tal razón, históricamente la jurisprudencia constitucional y ordinaria se han ocupado de aclarar y dotar de contenido material esta cláusula, en un ejercicio que, al mismo tiempo, ha promovido una armonización de nuestro ordenamiento jurídico con los estándares internacionales de protección del trabajo y, específicamente, con algunas recomendaciones de los organismos de control de la OIT.

En tal dirección, para darle sentido a esta expresión, en concordancia con las reglas trazadas por la jurisprudencia constitucional, esta Corporación ha construido una serie de pautas para identificar cuándo se está en presencia de un *servicio esencial* y, por lo tanto, puede haber restricciones válidas al ejercicio de la huelga.

A partir de sentencias como la CSJ SL20094-2017, CSJ SL2541-2018 y CSJ SL4332-2019, la Corte tiene establecido que existen dos factores para reconocer si un servicio es esencial o no.

(i) En primer lugar un *factor formal*, que parte de la expresa cláusula consagrada en el artículo 56 de la Constitución Política, según la cual es el *legislador* el que debe determinar los *servicios públicos esenciales* sobre los cuales recae la limitación al ejercicio de la huelga.

Teniendo en cuenta que, por mandato constitucional, existe *reserva de ley* en este punto, un servicio público será *esencial* y limitará el derecho de huelga, si así lo ha dispuesto expresamente el legislador.

(ii) En segundo lugar un *factor material*, que encuentra su razón de ser en el hecho de que no cualquier servicio público puede ser calificado como esencial por el legislador, como si se tratara de una atribución absoluta, de manera que esa cualidad solo la pueden tener los servicios que de manera auténtica sean *primordiales* o *vitales* para la comunidad.

En este aspecto, en consonancia con varios pronunciamientos del CLS y de la jurisprudencia constitucional (CC C-691/08, C-858/08, C-349/09, C-122/12 y C-796/14), esta Sala ha admitido la cláusula en virtud de la cual los *servicios esenciales* son únicamente aquellos «...*cuya interrupción pone en peligro la vida, la salud o la seguridad de toda o parte de la población*»<sup>14</sup>.

Con fundamento en estas nociones, para determinar si una huelga recayó sobre un *servicio público esencial*, corresponde al juez del trabajo verificar que, *formalmente*, esté catalogado de esa manera por el legislador, y que, *materialmente*, se trate de un servicio esencial, en la medida en que su interrupción ponga realmente en peligro la vida, la salud o la seguridad de toda o parte de la población.

La Corte también ha advertido que en esta caracterización resulta necesario tener en cuenta las condiciones particulares de cada situación, momento y lugar, de manera que no puede hablarse de reglas cerradas e irrestrictas. En la sentencia CSJ SL2541-2018 se precisó al respecto que:

[...] de acuerdo con la misma doctrina autorizada de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia interna, la esencialidad de un servicio, desde su materialidad, no puede responder a reglas cerradas, estrictas e irreflexivas, sino que deben tenerse en cuenta las particulares de cada momento y de cada sociedad. En la sentencia C-796 de 2014, con referencia a la doctrina de la Comisión de Expertos en

---

<sup>14</sup> OIT, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, *ibidem*, párrafo 836.

Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la Corte Constitucional indicó al respecto:

*Al respecto, el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones contenido en el Informe III (Parte 4B) a la 81ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1994) señaló que las reglas sobre servicios públicos esenciales y no esenciales no son absolutas y que dependen de cada caso concreto:*

*“La Comisión recuerda la importancia fundamental que concede al carácter universal de las normas, pero estima que es necesario tener en cuenta las circunstancias especiales que puedan darse en los diferentes Estados Miembros, ya que si bien la interrupción de ciertos servicios podría, en el peor de los casos, ocasionar problemas económicos en algunos países, en otros podría tener efectos desastrosos y crear en poco tiempo situaciones en que se verían comprometidas la salud, la seguridad o la vida de la población; así, una huelga en los servicios portuarios o de transporte marítimo podría ocasionar más rápidamente graves perturbaciones en una isla que depende en gran parte de esos servicios para el suministro de productos básicos a su población, que en un país continental vicio no esencial en el sentido estricto del término puede convertirse en esencial si la huelga que repercute en el mismo dura más de un cierto período o adquiere tal dimensión que pueden correr peligro la salud, la seguridad o la vida de la población (por ejemplo, en los servicios de recolección de basura)”.*

**De esta manera, es claro que podrán incluirse como servicios públicos esenciales aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población independientemente de que en principio se encuentren en el listado de aquellos que no se consideran como esenciales.** (Destaca la Sala).

Por último, la Corte considera importante resaltar que la limitación al ejercicio de la huelga, en tratándose de *servicios esenciales*, tiene una finalidad *preventiva* y no *sancionatoria* o *resarcitoria*, de manera tal que debe activarse por el solo hecho de que se *ponga en peligro* la salud, la vida

o seguridad de la población, y no resulta necesario demostrar la ocurrencia de un daño o perjuicio para las personas.

*Interpretación de la limitación conforme a estándares internacionales*

Hasta este punto, la Corte ha explicado que la huelga tiene una restricción válida cuando se trata de *servicios públicos esenciales definidos por el legislador*. El artículo 56 de la Constitución Política ordena, además, que *la ley* reglamente este derecho y que, con ello, precise esa limitación.

A pesar de lo anterior, en esta materia existe una cierta anomalía, pues las normas alusivas a la restricción al ejercicio de la huelga en los servicios esenciales son anteriores a la Constitución Política de 1991<sup>15</sup> y, por lógica consecuencia, no pueden tenerse como un desarrollo apropiado y completo del querer del constituyente.

Nuestro legislador no ha cumplido con el mandato de expedir el *estatuto del trabajo*, en la forma en la que se lo ordenó el artículo 53 de la Constitución Política, con todos los principios allí enunciados, ni ha satisfecho, específicamente, el deber de regular el ejercicio de la huelga en tratándose de servicios esenciales – artículo 56 -.

---

<sup>15</sup> El texto original del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo fue modificado por el Decreto 753 de 1956 y su texto es el hoy vigente, salvo la declaratoria de inexecutable de varias de sus cláusulas, por la Corte Constitucional. A su turno, el texto original del artículo 450 de la misma codificación fue modificado por la Ley 50 de 1990 y sigue vigente en tales términos.

Por ello, teniendo en cuenta que las reglas relativas a la huelga son preconstitucionales, se han generado no pocas inquietudes y contrariedades en relación con los principios y valores de la Constitución Política y los estándares internacionales de protección del trabajo.

Concretamente, la estructura de nuestro ordenamiento jurídico ha conducido a que, una vez identificado un *servicio público esencial*, se justifique una *prohibición absoluta e indiscriminada* de la huelga, pues la norma interna la proscribía categóricamente en tales ámbitos – artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo -, sin más aditamentos, y la castiga con *ilegalidad* en caso de que, con todo y la restricción, los trabajadores la ejerzan – artículo 450 del mismo estatuto -.

En paralelo con lo anterior, en el derecho internacional de los derechos humanos se ha concebido que el recurso a la huelga debería ser factible, incluso cuando se trata de algunos servicios o sectores esenciales, con la condición de que se instituyan *servicios mínimos de funcionamiento*, de forma que solo se restrinja este tipo de manifestación obrera en las labores estrictamente esenciales para la comunidad, porque su interrupción pone en peligro la vida, la salud o la seguridad de la población.

El CLS ha señalado al respecto 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 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.

El servicio mínimo debe limitarse a las operaciones que sean necesarias para satisfacer las necesidades básicas de la población o las exigencias mínimas del servicio, garantizando que el alcance de los servicios mínimos no tiene como resultado que la huelga sea inoperante<sup>16</sup>. (Resaltado no original).

En el estudio general de 1994, *libertad sindical y negociación colectiva*, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones - CEACR – señaló:

Debido a la diversidad de términos utilizados en las legislaciones nacionales y en los textos sobre este asunto, se ha observado, en algunos casos, una cierta confusión entre los conceptos de servicio mínimo y de servicios esenciales; por consiguiente, es importante definir con precisión esos conceptos. Cuando la Comisión utiliza la expresión «servicios esenciales en el presente Estudio o en sus informes, se refiere únicamente a los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, a aquellos definidos en el párrafo 159, en los cuales podría estar justificado imponer restricciones e incluso prohibiciones, las cuales deberían ir acompañadas, no obstante, de garantías compensatorias. **El servicio mínimo que se propone en el párrafo 161 como solución sustitutiva de la prohibición total**, sería adecuado 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 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. Por otra parte, nada impide a las autoridades, si ellas consideran que tal solución resulta más apropiada a las condiciones nacionales, el establecer un servicio mínimo en los servicios considerados como «esenciales» por los órganos de control, según los criterios arriba mencionados, donde podrían

<sup>16</sup> OIT, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, *ibidem*, párrafos 867 y 874.

justificarse mayores restricciones o incluso la prohibición de las huelgas<sup>17</sup>. (Resaltado no original).

En igual sentido, la CorteIDH ha precisado:

104. Asimismo, **en relación con los servicios esenciales, la Corte destaca que los Estados deberán buscar soluciones sustitutivas para aquellos casos en que la prohibición total de la huelga se pueda evitar cuando un servicio mínimo fuese una solución adecuada para garantizar las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento seguro de las instalaciones en que se presta el servicio considerado como “esencial”**. En este sentido, cabe resaltar que el servicio mínimo debe limitarse a las operaciones que sean necesarias para satisfacer las necesidades básicas de la población o las exigencias mínimas del servicio, garantizando que el alcance de los servicios mínimos no tenga como resultado que la huelga sea inoperante. Las negociaciones sobre los servicios mínimos deben celebrarse antes de haberse producido un conflicto laboral, de modo que todas las partes interesadas (autoridades públicas, organizaciones de trabajadores y trabajadoras y de empleadores y empleadoras) puedan negociar con la objetividad y la serenidad posibles.<sup>18</sup>

A lo anterior se suma, entre otras cosas, que el Estado tiene el deber de adaptar su legislación interna a los contenidos de la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 2) y de su Protocolo de San Salvador (artículo 2).

Es decir que, por un lado, las normas legales internas conducen a una suerte de *prohibición absoluta* de la huelga, cuando se trata de servicios públicos esenciales, mientras que, por otra parte, de la mano de interpretaciones autorizadas de normas internacionales de derechos humanos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad,

---

<sup>17</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, 81.a reunión, 1994. Informe de la CEACR, libertad sindical y negociación colectiva, Ginebra, 1994.

<sup>18</sup> CorteIDH. Opinión consultiva OC-27/21, *ibidem* párrafo 104.

esa restricción general no resulta admisible y debe dar paso a lecturas más equilibradas, en las que se pondere y se maximice el ejercicio de los derechos e intereses en juego.

A esa paradoja se suma el hecho de que en estas materias existe una expresa *reserva de ley*, de manera tal que es el legislador el llamado a regular el ejercicio de la huelga y, en desarrollo de tal labor, cumplir con mandatos que emanan del cumplimiento de buena fe de tratados internacionales como el Protocolo de San Salvador y los Convenios 87 y 98 de la OIT, que además de hacer parte del bloque de constitucionalidad, en el caso de estos dos últimos, son integrantes del cuerpo de normas que contienen los principios y derechos fundamentales en el trabajo. (Declaración de la OIT de 1998).

En tal sentido, esta Corporación ya había exhortado al Congreso de la República para que actualizara la legislación relativa a la huelga y tuviera en cuenta estándares internacionales que recomiendan el establecimiento de *servicios mínimos de funcionamiento* en ciertos servicios esenciales como el transporte aéreo. En la sentencia CSJ SL20094-2017 se dijo al respecto:

Ahora bien, pese a lo anterior, sin desconocer las realidades de nuestro contexto y la justificación material a la prohibición de la huelga en el servicio público de transporte aéreo, que se analizó en líneas anteriores, la Corte considera de importancia cardinal la orientación emanada de los organismos de control de la Organización Internacional del Trabajo, referida a que, en todo caso, no debería existir una prohibición absoluta del derecho de huelga en este sector, que se deriva de interpretaciones autorizadas de los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, proclamadas en convenios fundamentales

como el 87 y 98, que Colombia se ha comprometido a respetar, promover y cumplir de buena fe.

En ese sentido, para la Sala la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo a la que hace referencia el apoderado de la organización demandada, sin negar su relevancia en la interpretación de las normas constitucionales y legales referidas al derecho del trabajo, debe servir de base para que el legislador, en el marco de una política estatal y en uso de sus potestades constitucionales, con la participación de todas las organizaciones sociales involucradas y de manera democrática y deliberativa, clarifique la posibilidad excepcional de ejercer el derecho de huelga en servicios públicos como el transporte aéreo, con la garantía de servicios mínimos de funcionamiento encaminados a resguardar derechos fundamentales a la salud, la vida y la seguridad de la población.

Por ello, no está de más reiterarle al Congreso de la República la necesidad de actualizar la normatividad relacionada con el derecho a la huelga y sus limitaciones en el ámbito de servicios públicos esenciales, atendiendo la reserva de ley que contempla el artículo 56 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional también ha pedido al Congreso de la República en repetidas ocasiones que, dentro de plazos razonables, expida una regulación sobre la huelga en los servicios públicos esenciales que resulte acorde con los contenidos de la Constitución Política y los estándares internacionales de protección del trabajo (Sentencias CC C-473/94, C-691/08, T-171/11, T-087/12).

Y, más recientemente, a través de la sentencia CC C-134/23, la misma Corte Constitucional exhortó nuevamente al Congreso para que reglamentara el artículo 56 de la Constitución Política, específicamente en cuanto al «[...] *ejercicio del derecho a la huelga en el servicio público esencial de administración de justicia.*» Estableció también que «[...] *mientras se regula, el ejercicio de este derecho estará condicionado a que se garantice la prestación de servicios*

*mínimos de administración de justicia y sin que se pueda presentar una interrupción indefinida.*<sup>19»</sup>

En la misma tónica, la CEACR le ha recomendado *específicamente al Estado colombiano* ajustar su legislación, de manera que cumpla ciertos estándares en materia del ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales. Así, ha señalado:

A este respecto, la Comisión recuerda que, en su comentario anterior, había tomado nota de que, tanto la Corte Constitucional, respecto del sector de los hidrocarburos, como la Corte Suprema respecto de los distintos servicios definidos como esenciales por la legislación, han solicitado que se revise la misma para acotar mejor las limitaciones impuestas al ejercicio del derecho de huelga. La Comisión sigue observando sin embargo que no se han producido todavía avances concretos respecto de las reformas legislativas solicitadas por la Comisión en materia de huelga en los servicios esenciales. La Comisión recuerda su comentario anterior a este respecto en el cual indicó que: i) considera que los servicios esenciales respecto de los cuales pueden imponerse limitaciones o prohibiciones al derecho de huelga son solo aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, y ii) si bien el concepto de servicios esenciales no es absoluto, ha considerado que sectores como los hidrocarburos y los transportes públicos no constituyen servicios esenciales en sentido estricto sino servicios públicos de importancia trascendental que pueden requerir el mantenimiento de un servicio mínimo. *La Comisión espera por lo tanto firmemente que el Gobierno tomará las medidas necesarias para revisar a la brevedad las disposiciones legislativas anteriormente señaladas en materia de servicios esenciales en el sentido indicado. La Comisión pide al Gobierno que proporcione informaciones sobre todo avance al respecto y le recuerda que puede recurrir a la asistencia técnica de la Oficina*<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Hasta la fecha de expedición de esta sentencia solo se conoce un *comunicado de prensa* emitido por la Corte Constitucional del 3 de mayo de 2023 y no ha sido publicado el texto de la sentencia.

<sup>20</sup> OIT, Observación (CEACR) - Adopción: 2020, Publicación: 109ª reunión CIT (2021) Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) - Colombia (Ratificación: 1976). En [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID:4059852](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:4059852)

De acuerdo con todo lo expuesto, pese a la existencia de una *reserva legal* sobre la materia, para la Corte no es posible pasar por alto las directrices trazadas por organismos como el CLS, la CEACR y la CorteIDH, en ejercicios de interpretación autorizada de tratados de derechos humanos y, en tal sentido, debe propender por alguna fórmula que *armonice* la legislación interna con esos compromisos adquiridos de buena fe por el Estado, hasta tanto se obtenga una regulación apropiada por el legislador.

Es decir que el panorama actual de repetidas exhortaciones para obtener una legislación sobre el tema, sin que hasta el momento se haya obtenido, exige a la Corte asumir un principio de *interpretación conforme* a los contenidos de la Constitución Política, en armonía con las normas de derechos humanos integrantes del bloque de constitucionalidad.

Esta Corte ya se había aproximado a este concepto de *servicios mínimos*, a través de la sentencia CSJ SL1680-2020, en la que definió que en el sector de la salud existía una variedad de actividades, algunas de las cuales debían ser consideradas esenciales en el sentido estricto del término, en tanto su interrupción ponía en riesgo la salud, la seguridad o la vida de la población, mientras que otras no tenían esa cualidad y, por tanto, no podía darse categóricamente una prohibición al ejercicio de la huelga.

De igual forma, en la sentencia CC C-796/14, la Corte Constitucional había previsto la posibilidad de que, en el contexto de servicios esenciales como el suministro de hidrocarburos, existieran algunas actividades esenciales y otras no, en aras de definir sobre qué específicas actividades recaía la restricción al ejercicio de la huelga, tras el establecimiento de servicios mínimos.

A lo anterior se suma la reciente sentencia de la Corte Constitucional C-134/23, que se refiere específicamente al ámbito aquí discutido, la *administración de justicia*, y que condicionó el ejercicio de la huelga en esta rama del poder público a que se garanticen *servicios mínimos* tendientes a resguardar las necesidades vitales de la comunidad.

En virtud de lo expuesto, la Corte considera apropiado que, en ciertos *servicios esenciales*, catalogados formalmente de esa manera, se analice la posibilidad de que la huelga solo hubiera alcanzado *actividades* que no resultan esenciales en el sentido estricto del término, en tanto su interrupción no ponga en peligro la salud, la vida o la seguridad de la población.

En otros términos, el examen de la ilegalidad de la huelga, por la causal a) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, debe contar con un estudio de los sectores específicamente afectados, en aras de verificar si se trata de *servicios esenciales* en el sentido estricto del término, que den curso a la prohibición contemplada legalmente.

Con todo, para la Corte es preciso insistir en que la reglamentación de las específicas condiciones en que se debe ejercer el derecho de huelga le corresponde al legislador, de manera que el establecimiento de un completo formato o modelo de *servicios mínimos*, con todas sus condiciones, debe partir de una ley que así lo establezca.

Entre tanto, como ya se anotó, el juez del trabajo está autorizado para analizar si en el marco de la huelga se garantizaron *servicios mínimos* tendientes a resguardar las necesidades vitales de la población, que permitan justificar la legalidad del cese, en armonía con los estándares internacionales de protección del trabajo.

Ahora, para la Corte resulta de suma importancia advertir que la fijación de unos servicios mínimos, en la forma descrita, hasta tanto no los regule el legislador, no es algo que debería quedar sometido al simple arbitrio del movimiento huelguístico, sin una verificación adecuada. Es decir que la ilegalidad de una huelga no puede ser descartada de plano por el simple hecho de que sus promotores aseguren que, en todo caso, garantizaron actividades urgentes o impostergables para el bien de la comunidad.

En este punto, según lo ha previsto el CLS, la asignación de los *servicios mínimos* debería hacerse con suficientes garantías de *inspección, verificación, objetividad, imparcialidad y neutralidad*.

Dicho organismo ha precisado también que, en lo posible, la consecución de estos mínimos debería lograrse de manera concertada, entre empleadores, trabajadores y autoridades públicas, además de que se debería contar con la revisión o control de un órgano independiente y neutral, como un juez, que resguarde y pondere los derechos e intereses en juego<sup>21</sup>.

Lo anterior es importante porque, así como la definición *unilateral* de servicios mínimos por parte del *empleador* podría resultar inadecuada, por existir el riesgo de que se restrinja excesivamente el ejercicio de la huelga, al punto de que se vuelva inoperante, una fijación también *unilateral* por parte de los *trabajadores* podría ser desproporcionada, en la medida en que los efectos extensivos del cese, sin control alguno, podrían vaciar de contenido o tornar ineficaz la limitación relativa a servicios esenciales, que, como ya se vio, goza de una sólida legitimidad constitucional.

Para resguardar los intereses de la comunidad, el establecimiento de esos servicios mínimos debe poder ser discutido y verificado, de acuerdo con las específicas condiciones del sector, de la localidad afectada, del momento y de las condiciones materiales de la huelga, con la participación de autoridades imparciales y neutrales.

Estas premisas de *verificación*, con *neutralidad* e *imparcialidad*, no son del todo ajenas a nuestro

---

<sup>21</sup> OIT, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, *ibidem*, párrafos 876 a 885.

ordenamiento jurídico, pues en el artículo 449 del Código Sustantivo del Trabajo se contemplan para la fijación de los denominados *servicios de conservación, seguridad y mantenimiento*, que son diferentes de los *servicios mínimos* y que cuentan con trámites precisos de *definición y verificación* por parte de los inspectores de trabajo. Dicha norma prevé al respecto:

El empleador no puede celebrar entretanto nuevos contratos de trabajo para la reanudación de los servicios suspendidos, salvo en aquellas dependencias cuyo funcionamiento sea indispensable **a juicio del respectivo inspector de trabajo**, para evitar graves perjuicios a la seguridad y conservación de los talleres, locales, equipos, maquinarias o elementos básicos y para la ejecución de las labores tendientes a la conservación de cultivos, así como para el mantenimiento de semovientes, y solamente en el caso de que los huelguistas no autoricen el trabajo del personal necesario de estas dependencias.

PARAGRAFO. **El Inspector de Trabajo deberá pronunciarse sobre las solicitudes** del inciso anterior en un término no mayor a cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de su presentación. (Destaca la Sala).

Así, a falta de una regulación adecuada, entretanto, en la revisión de la legalidad de la huelga el juez debe examinar no solo la posibilidad de que se hubiera permitido el sostenimiento de servicios mínimos, sino que eventualmente hubieran sido concertados, definidos y verificados por la autoridad del trabajo. Con todo, será la justicia ordinaria la que en últimas determinará si la huelga recayó en realidad sobre servicios esenciales, en el sentido estricto del término.

Con las anteriores precisiones es factible comprender la prohibición al ejercicio de la huelga en servicios públicos esenciales, de una forma que armoniza y compagina nuestro

ordenamiento con los estándares internacionales de protección del trabajo y, se repite una vez más, hasta tanto el legislador no expida una reglamentación sobre la materia.

### Caso concreto

En este evento específico la Corte encuentra acreditado lo siguiente.

La Fiscalía General de la Nación hace parte de la rama judicial del poder público<sup>22</sup> y tiene a su cargo el *ejercicio de la acción penal* y la *investigación de situaciones constitutivas de delito*<sup>23</sup>. Esto es que, en desarrollo de sus funciones, la entidad demandante es uno de los órganos encargados de la realización de la *función pública* de administración de justicia.

Así las cosas, el cese colectivo de actividades cuya ocurrencia ya fue verificada por la Corte en acápites anteriores recayó de forma amplia sobre el *servicio público de administración de justicia*.

Dicho ello, en aras de determinar si esa función pública representa un *servicio esencial*, con todas sus dimensiones, en primer término, desde la óptica del *factor formal* al que se hizo alusión, basta con advertir que en el artículo 125 de la

---

<sup>22</sup> El artículo 249 de la Constitución Política establece que la «*Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal*». En igual medida lo establece el artículo 11 de la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia.

<sup>23</sup> Artículo 250 de la Constitución Política.

Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, vigente para el momento de ejecución de la huelga, el legislador calificó expresamente a la administración de justicia como «*un servicio público esencial*».

Esa calificación, además, fue declarada acorde con los contenidos de la Constitución Política, específicamente de su artículo 56, en la sentencia de la Corte Constitucional CC C-037/96, en la que se concibió que el legislador sí tenía la potestad para restringir el ejercicio de la huelga en este particular ámbito.

En el mismo sentido, el literal a) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo *prohíbe* la huelga en *las actividades que se prestan «[...] en cualquiera de las ramas del poder público.»*

Como consecuencia, desde el punto de vista formal, en el interior de nuestro ordenamiento jurídico el servicio público de administración de justicia sí está catalogado como un *servicio público esencial*, respecto del cual se puede verificar una restricción legítima del derecho de huelga, en los términos del artículo 56 de la Constitución Política.

Por otra parte, desde el *punto de vista material*, de forma genérica, para la Sala las actividades de la Fiscalía General de la Nación sí constituyen un servicio esencial, en tanto su interrupción puede poner en riesgo la salud, la vida o la seguridad de la población.

Para arribar a dicha conclusión, resulta pertinente destacar, en primer lugar, que la *administración de justicia* constituye un bien transversal y fundamental para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado; para «*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*»; y para proteger a las personas en «*su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades*» (artículo 2 de la Constitución Política, sentencia CC C-228/02).

Nuestra Constitución Política establece al respecto que la función pública de administración de justicia debe ser *permanente*, que toda persona tiene el derecho a acceder a ella en todo momento y lugar y que, entre otras cosas, como rama independiente del poder público, su funcionamiento no puede ser interrumpido ni siquiera durante los estados de excepción<sup>24</sup>.

Todo lo anterior para significar que es bastante difícil concebir la existencia de un verdadero estado democrático de derecho sin la presencia de una sólida y transparente administración de justicia, que realice sus funciones de manera *ininterrumpida e independiente*.

De otro lado, en el ámbito específico de la Fiscalía General de la Nación, el artículo 250 de la Constitución Política le encomienda el ejercicio de la acción penal y la investigación de los hechos que revistan las características

---

<sup>24</sup> Artículos 228, 229 y 214.

de delito. También dispone que dicha entidad «[...] *no podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal [...]*», salvo en contextos legitimados por el ordenamiento jurídico como el de aplicación del principio de oportunidad, amnistías, indultos, etc.

Esta cláusula está en consonancia con el deber del Estado de brindar a los ciudadanos recursos judiciales idóneos y efectivos para la protección de sus derechos y, específicamente, de contar con mecanismos a partir de los cuales se investiguen, juzguen y sancionen las conductas constitutivas de delito, se combata la impunidad y se logre la materialización de principios como el de verdad, justicia y reparación.

Tales garantías encuentran un correlato en normas de derechos humanos que consagran la garantía de *protección judicial*, como el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según el cual «[t]oda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención [...]».

La CorteIDH ha señalado en repetidas oportunidades que la garantía y efectividad de derechos fundamentales como la vida y la integridad comportan un deber para los Estados de mantener una especie de diligencia debida en la investigación y juzgamiento de conductas violatorias de esos

derechos, lo que «[...] constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención [...]»<sup>25</sup>, pues, entre otras cosas, «[...] la investigación de la violación de determinado derecho sustantivo puede ser un medio para amparar, proteger o garantizar ese derecho [...]»<sup>26</sup>.

En virtud de lo anterior, la naturaleza de las funciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación de ejercicio de la acción penal, investigación de los delitos y, en general, protección de los derechos de las personas, por sus características, debe ser ejercida de manera *permanente* y continua y su *interrupción indiscriminada* puede poner en riesgo derechos fundamentales como el de la vida, la seguridad y la salud de la población.

En este punto, vale la pena insistir en que el trastorno de las labores de investigación de los delitos y de persecución del crimen puede generar, como reflejo, una pérdida de eficacia de los recursos judiciales, un desestímulo al deber ciudadano de denunciar y, en términos generales, impunidad e indefensión, lo que trae consigo una reproducción y hasta normalización de la criminalidad, con el riesgo inmediato que eso genera para la vida y la integridad de las personas.

---

<sup>25</sup> CorteIDH, sentencia de 24 de agosto de 2010, caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas); y sentencia de 30 de junio de 2009, caso Reverón Trujillo vs Venezuela, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

<sup>26</sup> CorteIDH, sentencia de 28 de enero de 2009, caso Perozo y otros vs Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

Por otra parte, esta cualificación no se contrapone con la doctrina del CLS, que ha admitido que los Estados puedan implementar restricciones y hasta prohibiciones al ejercicio de la huelga respecto de los funcionarios del *poder judicial*. Ha señalado en tal sentido que:

Los funcionarios que trabajan en la administración de justicia y en el poder judicial son funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, por lo que su derecho de huelga puede ser objeto de restricciones, como la suspensión del ejercicio del derecho o incluso su prohibición<sup>27</sup>.

También ha admitido el CLS que la administración de justicia pueda ser catalogada como *servicio esencial*, con la advertencia de 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* [...]»<sup>28</sup>

Es decir que, materialmente, las labores de la Fiscalía General de la Nación sí pueden ser catalogadas como servicio público esencial, en los términos aceptados por la jurisprudencia constitucional y ordinaria, en conjunto con los estándares internacionales de protección del trabajo.

Ahora bien, en este caso existen varios componentes adicionales que refuerzan la premisa de que esta huelga sí se afectó el servicio público esencial de justicia, desde su dimensión material, *por sus alcances y duración*.

---

<sup>27</sup> OIT, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, *ibidem*, párrafos párrafo 832.

<sup>28</sup> Informe núm. 344, marzo de 2007, (Argentina), caso número 2461.

En efecto, por una parte, de acuerdo con las pruebas allegadas al expediente, el cese de actividades de Asonal Judicial S. I. comprometió *de forma indistinta* los procesos y servicios de la institución.

Como ya se analizó, desde el inicio la organización sindical promocionó la ejecución de *asambleas permanentes* y *jornadas de protesta con cierres* (f.º 266 cuaderno del Tribunal), así como la paralización de labores, que se materializaron con la clausura efectiva de las instalaciones y salas de denuncias durante varios días (f.ºs 311 a 315 cuaderno del Tribunal).

Del mismo modo, en las actas de constatación se puede evidenciar también que en la Seccional de Cali se presentaron efectivamente *cierres de las instalaciones*, así como interrupción permanente de varias líneas de servicio a la ciudadanía, como la *ventanilla única* y las *salas de atención al usuario*.

Si bien en estos mismos documentos consta la continuidad de secciones como la *atención inmediata* y de *urgencia*, en algunos días, también registran en otros momentos *cierres totales* de las instalaciones, pues, inclusive, a los inspectores les fue negado el acceso.

Aparte de ello, en las actas también se testimonia la presencia de cadenas y candados en algunos edificios y la paralización de *actuaciones urgentes* en el marco de procesos

delicados, como lo deja ver la constancia que se dejó en el acta del 7 de julio de 2022, respecto de la Fiscalía 178 Seccional (f.º 121 cuaderno del Tribunal), según la cual:

[...] al pasar por la Fiscalía 178 Seccional, hago contacto con la doctora Olga Lucía Pipicano Quiñones, quien me manifiesta que en el acta quede constancia de la preocupación por trabajar en unas actividades que si bien son de su competencia hay cosas más urgentes que no ha podido desarrollar en especial la del caso con radicación 7600160001993202002687 (si bien me informó lo delicado del caso, no es pertinente describirlo en esta acta). La razón de no desarrollar actividades del caso en cuestión se debe a la Asamblea, en especial a que el ingeniero no lo dejaron ingresar aun teniendo una necesidad imperiosa de dar soluciones del sistema.

Así las cosas, se repite, en este caso se presentó una *interrupción indiscriminada* de varias líneas de servicio a la ciudadanía, junto con cierres de instalaciones, que perturbaron el normal desarrollo de las labores de la institución, en variados ámbitos como la recepción de denuncias y atención de necesidades puntuales de las personas, que estaban conectadas de manera directa con el derecho de acceso a la administración de justicia y con las funciones vitales de la Fiscalía General de la Nación en ejercicio de la acción penal y persecución del delito.

De otro lado, la afectación concreta del servicio esencial de justicia está reforzada por el hecho de que, además de que los cierres en los edificios fueron indiscriminados, las jornadas de protesta se prolongaron durante un *tiempo considerable*.

En efecto, de acuerdo con las actas de constatación allegadas al proceso la anormalidad generada por la huelga se extendió durante un poco más de dos meses, entre el 5 de mayo y el 14 de julio de 2022, periodo dentro del cual fue verificado un cese parcial por los inspectores de trabajo durante 25 días hábiles efectivos.

De igual forma, el cese también tuvo un *alcance territorial considerable*, pues afectó de forma indistinta y extendida a todas y cada una de las fiscalías seccionales ubicadas en la ciudad de Cali, en las sedes de San Francisco, Conquistadores, Santa Mónica y Telecom.

Es decir que no se trató de un cese que comprometiera solo a algunas fiscalías o a algunos funcionarios, sino a toda una ciudad que, por otro lado, padece de unos índices de criminalidad e inseguridad bastante importantes.

Este alcance *temporal y territorial* del cese tiene una significativa consideración para la Sala, en el análisis de la afectación del servicio esencial, pues, tratándose de labores tan primarias como las que cumple la Fiscalía General de la Nación, a diferencia de otros ámbitos de la administración de justicia, la relación de correspondencia entre la continuidad del servicio y el aseguramiento de la seguridad ciudadana es muy fuerte y directa.

Con ello la Corte quiere significar que, si bien en otros contextos de la administración de justicia se tramitan asuntos relacionados con derechos fundamentales de las

personas, las actividades específicamente cumplidas por la Fiscalía General de la Nación tienen una relación más inmediata con la protección de la seguridad e integridad de las personas, de manera que su interrupción, durante un tiempo y espacio prolongados, se torna más gravosa.

Por lo mismo, para la Corte se justificaba una intervención obvia de la cláusula de restricción al ejercicio del derecho de huelga, pues esta reivindicación involucraba no solamente a *funcionarios que ejercen autoridad en nombre del Estado*, sino que desarrollan labores sumamente cardinales y esenciales para el sostenimiento de la seguridad y la protección de las personas en sus derechos fundamentales.

De otro lado, el compromiso del servicio esencial no se desvirtuaba por el hecho de que, como lo alegó la organización demandada, no se hubiera demostrado un *perjuicio concreto* en el ámbito de algún proceso, pues, como ya se mencionó en acápites anteriores, el bien jurídico tutelado por las limitaciones al derecho de huelga, en función del artículo 56 de la Constitución Política, es el *riesgo* al que se ve sometida la población en su vida, salud y seguridad, de manera que su finalidad es *preventiva* y no *sancionatoria* o *resarcitoria*.

Por todo lo dicho, hasta este punto, la Corte encuentra la huelga implicó cierres de instalaciones e interrupciones indiscriminadas del servicio, amplias y prolongadas, que

afectaron el servicio esencial de justicia en su dimensión formal y material.

Resta considerar que la organización demandada sostuvo que la prestación del servicio no se había interrumpido totalmente y que se habían salvaguardado algunos trámites urgentes para la ciudadanía, que podrían ser equiparables a los *servicios mínimos* estudiados en apartes anteriores.

Y, como ya lo planteó la Corte, es posible que en el análisis de la causal de ilegalidad del literal a) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo se verifique si el cese de actividades es legal, porque solo afectó procesos no esenciales y garantizó unos *servicios mínimos* para resguardar la vida, seguridad y salud de toda o parte de la población.

Frente a este tópico, la Corte debe reiterar que, desde el inicio, la promoción de las asambleas o protestas en ejercicio de las cuales se presentó la huelga contemplaron un *cierre indiscriminado* de instalaciones o paralización de los servicios, sin que, como contrapeso, se planteara y exteriorizara de manera clara, precisa y pública la existencia de medidas de contención para el mantenimiento de algunas diligencias y la atención de situaciones urgentes o trascendentales para la seguridad ciudadana.

Igualmente, en la mayoría de las actas los inspectores de trabajo dejaron constancia de que los trabajadores

huelguistas aseguraban mantener la *atención inmediata* y de *actos urgentes*, y solo en unos pocos días específicos la consideración de diligencias con personas privadas de la libertad, acciones de tutela, hábeas corpus, vencimiento de términos, narcotráfico, derechos humanos, delitos sexuales y violencia intrafamiliar.

En contraste, en otras actas se dejó constancia de un *cierre total* de las instalaciones, la presencia de cadenas y candados y un cese de actividades en forma pura y simple, además de que siempre se verificaron obstáculos de acceso a la ciudadanía para la presentación de sus denuncias y la búsqueda de respuestas y atención en sus necesidades puntuales, a través de módulos como las salas de denuncia y la ventanilla única, sumado a la afectación de diligencias de procesos muy delicados, como sucedió con la constancia del 7 de julio de 2022 de la Fiscalía 178 Seccional (PDF cuaderno Tribunal, f.ºs 121 y 122).

Es decir que, pese a esa mención de la atención de actos urgentes en algunos momentos, no está del todo claro para la Corte que se hubiera garantizado la prestación de los servicios mínimos indispensables para la permanencia de actividades directamente relacionadas con el mantenimiento de la seguridad y la vida de la población.

Adicional a lo anterior, lo cierto es que esos presuntos servicios mínimos fueron establecidos directa y unilateralmente por los trabajadores huelguistas, sin algún tipo de revisión en su extensión y relación con los derechos

de la población, y sin cumplimiento de los principios de *inspección, verificación, objetividad, imparcialidad y neutralidad* a los que había hecho referencia la Corte.

Nótese que, como ya lo había señalado la Corte, el llamado a las jornadas de protesta fue con cierres indiscriminados y nunca se previó ni se hizo público el sostenimiento de algunos servicios urgentes para la ciudadanía, ni se facilitó la posibilidad de que fueran discutidos y concertados con la entidad demandante o al menos verificados en su dimensión y alcances por una autoridad como el Ministerio de Trabajo.

En últimas, la Corte no puede admitir que se hubiera garantizado en este caso el sostenimiento de unas actividades primarias, que permitieran evidenciar que en todo caso no se afectó el servicio esencial, pues, como ya se dijo, los cierres fueron indiscriminados, por un tiempo y espacio considerables, afectaron canales de atención vitales para la ciudadanía y no hubo una adecuada concertación y verificación, con neutralidad, de las ocupaciones necesarias para el aseguramiento de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Como conclusión, para la Corte sí estaba acreditada la configuración de la causal de ilegalidad prevista en el literal a) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, porque la huelga recayó sobre un servicio público esencial, con todas sus dimensiones formales y materiales.

En ese sentido, se procederá a la confirmación de la sentencia apelada.

Finalmente, para dar una respuesta completa al apelante, la Corte debe aclarar que la anterior conclusión tampoco quedaba desvirtuada por el hecho de que la organización sindical hubiera tenido aparentemente razones legítimas para organizar las jornadas de protesta.

En este punto, a pesar de la insistencia del sindicato, nunca se logró acreditar que entre las partes se hubiera suscrito un acuerdo para el nombramiento de un determinado número de cargos en la Seccional de Cali, pues, además de no existir registro escrito de un convenio de esas características, el testigo llamado a confirmar esa premisa, José Tobías Betancourt, negó tajantemente esos supuestos e indicó que en las reuniones solo se atendían necesidades puntuales de personal, pero nunca se había confeccionado algún pacto formal.

En contraste, en el proceso sí se logró acreditar que Asonal Judicial S. I., en conjunto con otras organizaciones sindicales, participó activamente en un proceso de negociación colectiva, llevada a cabo en los términos del Decreto 160 de 2014.

Asimismo, que allí sí se suscribió un acuerdo final (PDF cuaderno del Tribunal, f.ºs 213 a 258), en el que, en el punto 21, la entidad se comprometió a elaborar un «*diagnóstico particular de la carga laboral*», para ser socializado con todas

las organizaciones sindicales y, luego, servir de memoria justificativa «[...] *en el evento de requerirse gestión para solicitar la asignación de recursos para la medición de la carga laboral tendiente a determinar técnicamente las necesidades de la planta de personal en la Fiscalía General de la Nación* [...]»

También obra constancia de que ese tópico seguía siendo discutido entre entidad y organizaciones sindicales, a través de *mesas de trabajo*.

Es decir que el tópico relativo al *fortalecimiento de la planta de personal* hacía parte de un acuerdo ya logrado, con varias organizaciones sindicales, en el que se habían previsto fórmulas para adoptar soluciones concertadas, que, vale la pena resaltarlo, no dependen unilateralmente de la entidad, sino de otros factores relativos al presupuesto y estructura organizacional, cuyos cambios están regulados legalmente.

Y, ante ese escenario, lo que queda en evidencia es que la organización sindical adelantó el cese de actividades en contravía de sus propios acuerdos, alcanzados de buena fe.

Así las cosas, si se trata de respetar los pactos propios de la negociación colectiva, no sería ciertamente la Fiscalía General de la Nación la promotora de los incumplimientos, sino la misma organización sindical.

En definitiva, se reitera, las aparentes razones legítimas de la huelga, además de no estar debidamente soportadas,

no desdican de la afectación del servicio público de administración de justicia.

### **XIII. CONCLUSIONES**

A lo largo de la presente decisión la Corte pudo determinar que:

(i) En el trámite de la demanda de calificación del cese de actividades, el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión de *fijar el litigio* resultaba improcedente, por no estar contemplada esa decisión dentro del artículo 65 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

(ii) El recurso de apelación presentado contra la decisión de declarar el *cierre del debate probatorio* resultaba infundado, pues la organización sindical insistía en la práctica de una prueba que no había sido decretada y que, a la postre, resultaba impertinente.

(iii) No existió error del Tribunal al declarar no probadas las excepciones previas de *inepta demanda, no comprender a todos los litisconsortes necesarios y haberse surtido un trámite diferente al que corresponde*, pues, en esencia: las actas de constatación no constituyen una prueba solemne; el proceso fue adelantado adecuadamente, en contra de la organización que se consideraba responsable de la promoción y ejecución del cese de actividades, de manera que no era imprescindible la participación de otros entes; y el trámite fue el establecido en la Ley 1210 de 2008 para este

tipo de asuntos, en donde se podía comprobar o no la existencia de la huelga.

(iv) Y, finalmente, al estudiar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primer grado, la Corte concluyó que:

- Sí estaba acreditada, a través de pruebas idóneas, la existencia de un cese colectivo de actividades en las instalaciones de la Fiscalía General de la Nación – Seccional Cali, durante los días 5, 10, 11, 17, 18, 19, 23, 24, 25 y 26 de mayo, 2, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 22, 23, 29 y 30 de junio, 7, 12, 13 y 14 de julio de 2022.
- El cese colectivo de actividades fue promovido y ejecutado por la organización sindical Asonal Judicial S. I., en la medida en que fue el interlocutor visible de las protestas y negociaciones, emprendió acciones positivas en ese sentido, fue reconocido como el impulsor o gestor por los demás actores sociales involucrados y no rehusó esa responsabilidad oportunamente.
- El cese colectivo de actividades recayó sobre un *servicio público esencial*, con todas sus dimensiones formales y materiales, y, por no haberse garantizado en forma correcta y neutral unos servicios mínimos, se configuró la causal de ilegalidad del literal a) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo.

En este último ámbito, la Corte pudo evidenciar que en el interior de nuestro ordenamiento jurídico existe una tensión entre el derecho de huelga y los servicios esenciales de la comunidad, fruto de una inactividad legislativa sobre la materia. Asimismo, al armonizar ese conflicto con la jurisprudencia constitucional y los estándares internacionales de protección del trabajo, para la Sala resultó preciso admitir que en ciertos sectores esenciales se puedan mantener servicios mínimos de funcionamiento, pero definidos con suficientes garantías de neutralidad e imparcialidad.

En ese sentido, la Corte debe reiterar el llamado respetuoso al Congreso de la República para que, en el marco de sus competencias, actualice la normatividad relativa a la huelga y su ejercicio en servicios públicos esenciales, como lo dispone el artículo 56 de la Constitución Política, teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional y los estándares internacionales de protección del trabajo.

Tras todo lo anterior quedan debida y completamente resueltos los asuntos pendientes de decisión ante la Corte y atendidas todas las materias propuestas por la organización apelante, en los términos del artículo 66 A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Costas a cargo del recurrente. Fíjense como agencias en derecho la suma de dos millones seiscientos mil pesos (\$2.600.000), que se incluirán en la liquidación que el juez de primera instancia realice, con arreglo a lo dispuesto en el

artículo 366 del Código General del Proceso.

#### **XIV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. RECHAZAR**, por improcedente, el recurso de apelación interpuesto contra el auto que dispuso la *fijación del litigio*.

**SEGUNDO. CONFIRMAR** el auto emitido por la Sala de Conjuces del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, por medio de la cual dispuso el *cierre del debate probatorio*.

**TERCERO. CONFIRMAR** la decisión de la Sala de Conjuces del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali de declarar no probadas las excepciones previas de *inepta demanda, no comprender a todos los litisconsortes necesarios y haberse surtido un trámite diferente al que corresponde*.

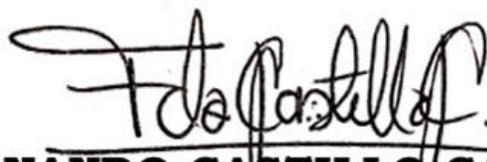
**CUARTO. CONFIRMAR** la sentencia proferida en audiencia del 24 de noviembre de 2022, por la Sala de Conjuces del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, en el interior del proceso especial de calificación de la suspensión o paro colectivo de trabajo promovido por la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** contra la

**ASOCIACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DEL SISTEMA JUDICIAL COLOMBIANO Y AFINES, ASONAL JUDICIAL S. I.**

**QUINTO. EXHORTAR** al Congreso de la República para que, en el marco de sus competencias, actualice la normatividad relativa a la huelga y su ejercicio en servicios públicos esenciales, como lo dispone el artículo 56 de la Constitución Política, teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional y los estándares internacionales de protección del trabajo.

Costas como se indicó en la parte motiva.

Notifíquese, publíquese, cúmplase y devuélvase al Tribunal de origen.



**FERNANDO CASTILLO CADENA**  
Magistrado



**CLARA INÉS LÓPEZ DÁVILA**  
Magistrada



**MARJORIE ZÚÑIGA ROMERO**  
Magistrada



**FRANCISCO ESCOBAR HENRÍQUEZ**  
Conjuez  
**Aclara voto**



**JORGE IVÁN JIMÉNEZ VÉLEZ**  
Conjuez



**ZITA FROILA TINOCO AROCHA**  
Conjueza



**FERNANDO VÁSQUEZ BOTERO**  
Conjuez

Salvo el voto con relación a la decisión de aceptar los impedimentos