

APUNTES SOBRE EL DERECHO DE HUELGA EN COLOMBIA¹

Introducción

La huelga constituye una eficaz herramienta en la transformación de las relaciones laborales entre trabajadores, sindicatos y empresas, pues en la medida en que facilita la búsqueda de mejores condiciones laborales para los trabajadores, exige a los empleadores procesos permanentes de revisión de sus propias estructuras para optimizar la contratación, la forma de compensar el empleo y por supuesto nuevas o creativas formas de relacionamiento con sus empleados y las organizaciones sindicales. De hecho, la huelga actúa como un decantador laboral y sobre todo “(...) como un mecanismo válido y legítimo desde el punto de vista constitucional y del derecho internacional para alcanzar un mayor equilibrio y justicia en las relaciones de trabajo, mediante la efectividad de los derechos de los trabajadores”².

Nuestro ordenamiento jurídico es comprensivo de la importancia de este vital mecanismo laboral, y por ello tanto por vía constitucional como legal regula de manera detallada y exhaustiva el ejercicio de este derecho; en forma adicional nuestras autoridades judiciales en los últimos años han sido generosas en su labor interpretativa de las normas constitucionales y legales vigentes, bien sea por la vía de decisiones en la órbita constitucional (acción de tutela o demandas de inconstitucionalidad) o por determinaciones de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en desarrollo de las especiales facultades de control judicial impartidas por la ley 1210 de 2008.

¹ Juan Pablo López Moreno, Abogado egresado y graduado de la Pontificia Universidad Javeriana, con especialización en Derecho Laboral y Seguridad Social de la misma Universidad. Miembro del Colegio de Abogados Laboralistas, Director del Departamento de Derecho Laboral de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, Profesor de Derecho Laboral Individual, Colectivo y de Seguridad Social en Pregrado y Posgrado. Este escrito conto con la especial colaboración y dedicación de la doctora Martha Ligia Vásquez Isaza, abogada de la Pontificia Universidad Javeriana.

² Sentencia Corte Constitucional C 466 de 2008., M.P: Jaime Araujo Rentería

La variedad y nutrida doctrina judicial, aunada a las disposiciones normativas de diversa categoría que lo regulan, nos permiten hoy profundizar sobre la naturaleza de este derecho, sus características y las limitaciones al mismo.

Por la importancia que ocupa entonces el derecho a la huelga en el marco de nuestras instituciones constitucionales y colectivas, con el presente escrito pretendo efectuar algunas conceptualizaciones en torno al ejercicio de este derecho, sus características, efectos y limitaciones, apreciando para ello las decisiones judiciales recientes que marcan la tendencia en la evolución de este derecho en nuestro País.

I-. El derecho a la Huelga como derecho fundamental por conexidad en Colombia

El ejercicio del derecho a la huelga en nuestro ordenamiento jurídico logró su consagración en forma amplia y general en el artículo 56 de la Constitución Política de 1991, estableciendo que *“se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho”*. Ya con anterioridad el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo, había definido de manera legal la huelga.

Dentro del marco de la Constitución Política, el artículo 56 antes señalado, hace parte del Capítulo 2º de la Carta, el cual regula lo relativo a derechos sociales, económicos y culturales, lo que permite evidenciar que la huelga no fue consagrada por el constituyente primario, originalmente con calidad de derecho fundamental. Sin embargo, la importancia del derecho a la huelga en el desarrollo constitucional, social, laboral y empresarial del País, ha exigido que el mismo se catalogue por vía jurisprudencial como un derecho fundamental por conexidad con otros derechos fundamentales, de manera tal que solo puede ser restringido

cuando su ejercicio transgrede la ley o para aquellas actividades o servicios considerados legalmente servicios públicos esenciales.³

La Corte Constitucional ha sido enfática en sostener que el derecho de huelga a pesar de que no tiene estatus de derecho fundamental y que se encuentra reglamentado mediante la ley, puede adquirir el estatus de fundamental cuando con su limitación se vulnera los derechos fundamentales al trabajo y a la libre asociación sindical, y que sólo puede prohibirse en el caso de los servicios públicos de carácter esencial⁴.

Esta conceptualización constitucional desarrolla el marco conceptual previsto por la Organización Internacional del Trabajo OIT, para la cual la suspensión del trabajo por parte de los trabajadores y de las organizaciones sindicales como mecanismo para llegar a la adopción de una convención colectiva ha sido entendida como un derecho fundamental. La OIT al referirse al derecho a huelga ha señalado en su publicación Principios de la OIT Sobre El Derecho a Huelga que: *“el Comité de Libertad Sindical (desde 1952) y la Comisión de Expertos en Aplicación de los Convenios y Recomendaciones (desde 1959), han reconocido en numerosas ocasiones el derecho de huelga como derecho fundamental de los trabajadores y de sus organización y ha limitado el ámbito en que debe*

³ Se debe tener en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C 372 de 2011., M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub en cuanto a que: “(...) no existe en la jurisprudencia constitucional ni en la doctrina una definición unívoca de derecho fundamental. La Sala no pretende zanjar tales debates en el presente proceso. Sin embargo, pese a la falta de definición, la Sala reconoce que la jurisprudencia constitucional sí ha concordado en que ciertos elementos hacen parte del contenido de los derechos fundamentales, uno de ellos, la obligación de prever mecanismos de protección judicial que permitan la justiciabilidad de los derechos. En efecto, las sentencias T-227 de 2003 y T-859 de 2003 -reiteradas por un gran número de providencias de esta Corporación- señalan que un derecho fundamental es aquél “(...) que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo (...)”. Tampoco existe una definición única de derecho subjetivo. Sin embargo, la Corte ha considerado que todas las definiciones coinciden en que (i) debe existir una norma jurídica que reconozca el derecho o del que se pueda interpretar, (ii) el concepto de derecho involucra una obligación jurídica, (iii) así como un poder del titular del derecho para exigir el cumplimiento de dicha obligación del obligado(...)”.

⁴ Al respecto pueden verse las sentencias, C-466 de 2008, C-691 de 2008, C-696 de 2008 y C-349 de 2009

*enmarcarse su ejercicio (...)*⁵, esto a pesar de que la huelga no tiene como tal una consagración expresa en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

Así pues, nuestro ordenamiento jurídico no ha sido ajeno a la tendencia de constitucionalizar el derecho a la huelga e incluso darle el rango de derecho fundamental por conexidad, como una demostración adicional del compromiso constitucional y de la estructura del Estado con la democracia participativa y con los valores en lo que se entroniza el concepto del estado social de derecho.

El avance particular en la conceptualización constitucional de la huelga, como desarrollo natural de tal determinación socio jurídica, explica la posibilidad de que el ejercicio del derecho a la huelga puede ser amparado por vía de acción de tutela, conforme lo explica la propia Corte Constitucional en C-349 de 2009, en la que se manifestó:

“(...) La Corte se ha pronunciado sobre el contenido y alcance del derecho a la huelga, destacando la especial protección que le brinda el ordenamiento constitucional, incluyendo en dicho parámetro los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, y ha subrayado su relevancia constitucional como mecanismo válido y legítimo para alcanzar un mayor equilibrio y justicia en las relaciones de trabajo, mediante la efectividad de los derechos de los trabajadores. Asimismo ha sostenido que a pesar de no tener estatus de derecho fundamental y estar reglamentado mediante la ley, puede adquirir tal carácter cuando con su limitación se vulneran los derechos fundamentales al trabajo y a la libre asociación sindical, y que sólo puede excluirse en el caso de los servicios públicos de carácter esencial(...)”, específicamente en tal sentido señaló:“(...) El derecho de huelga está en conexión directa no sólo con claros derechos fundamentales –como el derecho de asociación y sindicalización de los trabajadores (CP arts. 38 y 39)- sino también con evidentes principios constitucionales como la

⁵ Op. Cit. GERNIGON Bernard, Odero Alberto y Guido Horacio., p.8. Igual alcance se la ha dado al derecho a huelga en: CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO 81º. REUNIÓN. 1994. Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Oficina Internacional del Trabajo., párrafo 137.

solidaridad, la dignidad, la participación (CP art. 1) y la realización de un orden justo (CP art. 2)⁶.

Finalmente, conviene precisar que el ejercicio de este derecho, tal y como corresponde a la propia disposición constitucional (artículo 5), está limitada en su ejercicio al cumplimiento de la ley, a lo cual me referiré más adelante, pues tal prerrogativa lejos de ser discrecional o arbitraria de trabajadores o sindicatos, deberá observar reglas precisas de contenido formal o material, que permiten que su ejercicio se ajuste en forma progresiva a los principios de una democracia real, en donde las decisiones tomadas por los distintos grupos de interés deben respetar los derechos propios de la democracia y en especial de la participación democrática.

II-. De la tipología de huelga derivada de la negociación colectiva, a la diversidad de tipos de huelga

Un concepto general de huelga define esta como la “suspensión transitoria del servicio, provocada por la mayoría de los trabajadores de una empresa o de una categoría profesional teniendo por finalidad la alteración de las condiciones de trabajo”⁷. La Organización Internacional del Trabajo señala que la misma puede ser entendida de manera general como “toda suspensión del trabajo por breve que sea ésta”⁸. A su vez, la Corte Constitucional al referirse a la huelga y con el fin de precisar el núcleo esencial del ejercicio de este derecho ha indicado que es “*la facultad que tienen los trabajadores de presionar a los empleadores mediante la suspensión colectiva del trabajo, para lograr que se resuelva de manera favorable a sus intereses el conflicto colectivo del trabajo*”⁹.

⁶ Sentencia Corte Constitucional C 473 de 1994., M.P: Alejandro Martínez Caballero

⁷ Dávalos, José. Orígenes, evolución y ejercicio de la huelga en el Derecho Mexicano del Trabajo." AA. VV., El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX 5.

⁸ Op. cit., GERNIGON Bernard, Odero Alberto y Guido Horacio., p.12.

⁹ Sentencia Corte Constitucional C 201 del 2002., M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

El ejercicio del derecho a la huelga en nuestro ordenamiento jurídico logró su consagración en forma amplia y general en el artículo 56 de la Constitución Política de 1991, estableciendo que *“se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho”*. Ya con anterioridad el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo, definió la huelga como la *“suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos [hoy empleadores] y previos los trámites establecidos en la ley”*, y en general los artículos comprendidos entre el 444 y el 451 del Código Sustantivo del Trabajo regulan la huelga derivada de la negociación colectiva.

De hecho, el Inciso 1º del Artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 61 de la ley 50 de 1990, regulaba en forma integral la huelga como una de las alternativas de solución al conflicto derivado de la presentación de un pliego de peticiones.

Las referencias anteriores pretenden evidenciar que la huelga en si misma supera en la actualidad el alcance original concedido a la misma por disposición legal, esto es, la solución de los conflictos laborales derivados de la presentación de un pliego de peticiones, lo que implica que conforme a los desarrollos de nuestro ordenamiento legal, la misma, ahora comprende diversos tipo de ceses de actividades (huelga imputable al empleador o huelga en solidaridad), todos ellos admitidos por vía constitucional o legal y a los cuales me referiré más adelante.

La evolución de la tipología en las huelgas, fue prevista casi desde el inicio de la conceptualización constitucional sobre el ejercicio de la huelga en Colombia, pues la propia Corte Constitucional manifestó en sentencia C 473 de 1994 que *“(…) la Carta no establece ninguna limitación sobre los tipos de huelga, por lo cual el contenido de este derecho debe ser interpretado en sentido amplio. Así pues, los trabajadores pueden entonces efectuar huelgas para reivindicar mejoras en las condiciones económicas de una empresa específica, o para lograr avances de las*

condiciones laborales de un determinado sector, y en general para la defensa de los intereses de los trabajadores”.

La visión amplia desde la perspectiva constitucional de la huelga, permitió que posteriormente por vía legal y jurisprudencial se desarrollaran en el país, dos tipologías adicionales de huelga: i) Huelga por solidaridad, la cual es definida como “la facultad que tienen los empleados sindicalizados o no sindicalizados, de participar en la huelga promovida por trabajadores de otra empresa o establecimiento que están inmersos en un conflicto laboral con su empleador. Es, pues, subsidiaria a la huelga principal que promueven los trabajadores directamente afectados”¹⁰, y la huelga imputable al empleador, consagrada en el literal e) del artículo 379 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 7 de la ley 584 de 2000, y sobre la cual la Corte Constitucional manifestó que se da cuando “ella se origina en una conducta antijurídica del empleador, como sería el incumplimiento de sus obligaciones o de los deberes legales, contractuales o convencionales, que son jurídicamente exigibles”¹¹.

III-. La necesidad de un procedimiento reglado para votar la huelga, como garantía democrática y constitucional

Conforme al citado artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo, la huelga derivada de la negociación colectiva contempla una regulación especial sobre el procedimiento que debe seguirse para su votación o declaratoria y posterior desarrollo. El procedimiento legalmente establecido, contempla de manera general dos grandes requisitos: i) El primero de fondo, y relacionados con los fines que busca la huelga, cuyo alcance está determinado en el literal b) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 66 de la ley 50 de 1990 y declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional en sentencia C-

¹⁰ Sentencia Corte Constitucional C- 201 de 2002, M.P: Jaime Araujo Rentería.

¹¹ Sentencia Corte Constitucional C-1396 de 2000, M.P: Antonio Barrera Carbonell

858 de 2008¹², en la cual se precisa que los fines de la misma superan los aspectos profesionales o económicos, pues incluso puede relacionarse con aspectos políticos, económicos o sectoriales relacionados con el ejercicio de la profesión, oficio o actividad de los huelguistas; y ii) un segundo requisito, de forma, no menos importante y ampliamente regulado, que esta asociado con el procedimiento que debe seguirse para la votación o declaratoria de la huelga y su posterior desarrollo.

Dicho procedimiento cuyo origen está en la ley, pero que ha sido objeto de diversos pronunciamientos que detallan el alcance y determinan la importancia del mismo, aprecia los siguientes aspectos fundamentales cuyo desarrollo constitucional se enmarca en una clara protección a los principios democráticos, como una limitante real al ejercicio del derecho de huelga. El mencionado procedimiento aprecia en general lo siguiente:

- a. Un mecanismo de votación, que supone el respeto a las mayorías, conforme al cual la declaración de la huelga debe hacerse mediante votación de los trabajadores o del sindicato, conforme a las reglas de mayoría establecidas en los incisos segundo y tercero del citado artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo. La decisión de realizar un cese colectivo de actividades deberá ser tomada por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa o del sindicato, si esta agrupa afiliados en una proporción superior a la mitad de los empleados de la Empresa. De igual manera, el proceso de votación deben adelantarse en asambleas de trabajadores o del sindicato, y el mismo debe garantizar que el voto sea secreto, personal e indelegable, y;

¹² Sentencia Corte Constitucional C-858 de 2008, M.P: Nilson Pinilla Pinilla, en la citada sentencia el alto Tribunal determinó: “Declarar EXEQUIBLES las expresiones “con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos” contenida en el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo y “cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos”, contenida en el literal b) del artículo 450 de la misma codificación, en el entendido de que tales fines no excluyen la huelga atinente a la expresión de posiciones sobre políticas sociales, económicas o sectoriales que incidan directamente en el ejercicio de la correspondiente actividad, ocupación, oficio o profesión.”

- b. La existencia de plazos perentorios y precisos para la votación, la cual deben ocurrir dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de finalización de la etapa de arreglo directo, y para la ejecución de la huelga, pues la misma solo puede hacerse efectiva transcurridos dos (2) días hábiles a su declaración y no más de diez (10) días.
- c. La ausencia de actos de violencia durante los procesos de votación o declaratoria, y el desarrollo de la huelga.

Ahora bien, los requisitos o procedimientos antes mencionados, ameritan las siguientes observaciones:

- La exigencia de una mayoría calificada garantiza el respeto por las mayorías en el ejercicio de un derecho democrático, y ello es así por exigencia expresa del artículo 39 de la Constitución Política el cual determina en forma precisa y perentoria que el funcionamiento de los sindicatos se sujetará a los principios democráticos.

Sin embargo, para la Organización Internacional de Trabajo OIT “(...) *La exigencia de la decisión de más de la mitad de los trabajadores concernidos para declarar una huelga es demasiado elevada y podría dificultar excesivamente la posibilidad de efectuar la huelga, sobre todo en las grandes empresas.*

La mayoría absoluta de trabajadores vinculados en una declaración de huelga puede resultar difícil alcanzar, particularmente en aquellos sindicatos que agrupan un gran número de afiliados. Esta disposición puede entrañar, pues, un riesgo de limitación importante al derecho de huelga”¹³.

Para luego agregar, que la exigencia de modalidades de escrutinio, quórum o de mayorías, no contradicen lo establecido por los Convenios de la OIT a

¹³ Op., cit, GERNIGON Bernard, Odero Alberto y Guido Horacio., p.30.

menos que ello implique en la práctica, que el ejercicio de la huelga se torne casi imposible.¹⁴

- En Colombia, la exigencia de una mayoría calificada consagrada en el artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo ha sido validada constitucionalmente y aceptada como criterio esencial en el análisis de los procesos de votación por huelga. En efecto la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 4 de diciembre de 2012, preciso que:

“(…) la declaratoria de la huelga debe contar con el respaldo de la mayoría de los trabajadores De la respectiva empresa, ya que, por razón de sus objetivos, su trascendencia económica y social, y las condiciones y características de su ejercicio, compromete a todos los trabajadores de la empresa y no solo a los directamente afectados al conflicto colectivo de trabajo.

Para expresarlo de otra manera: cuando el conflicto colectivo de trabajo haya sido iniciado por un sindicato minoritario, la participación de la mayoría de los trabajadores de la empresa sólo es necesaria para efectos de la declaratoria de la huelga, caso en el cual esta decisión será obligatoria para todos los trabajadores, es decir, que los directamente comprometidos en el conflicto no pueden desconocerla, para, en su lugar optar, por el arbitramento”; y continua señalando: “Ese carácter especial del derecho de huelga y la necesidad de conducir los conflictos laborales por cauces democráticos en tanto ni el uno ni los otros pueden devenir en factores de desestabilización de la vida democrática de nuestro país, explican la concepción constitucional de la huelga como un derecho regulado, para cuyo cumplimiento se requiere la satisfacción de las exigencias legales”¹⁵.

Y en igual sentido, la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 444 citado, precisó que la misma se ajusta perfectamente a la Constitución, afirmando que:

¹⁴ Ibíd., p.30.

¹⁵ Sentencia Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Radicación n° 55496 del 4 de diciembre de 2012. M.P: Rigoberto Echeverri Bueno.

“(…) Para demostrarlo no es menester acudir a complicadas lucubraciones. Basta considerar que de conformidad con el inciso segundo del artículo 39 de la misma Constitución, “La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos”. Si en la vida de un sindicato uno de los actos más importantes es la declaración de huelga, resulta inaceptable la pretensión de que precisamente ese acto se sustraiga a los principios democráticos. Principios entre los cuales se destaca el de la primacía de la voluntad de la mayoría”¹⁶.

Pronunciamientos, que reiteran lo señalado por la propia Corte Constitucional cuando advirtió que si bien la huelga goza de una gran protección constitucional y legal, su ejercicio no puede tornarse arbitrario y por el contrario deberá ceñirse estrictamente a lo establecido por la ley so pena de ser declarada ilegal, literalmente manifestó:

“(…) para que proceda la huelga como función propia de los sindicatos, en los servicios y actividades permitidas por la constitución y la ley, esta debe ser declarada conforme a la misma ley para lo cual en los artículos 444 y siguientes del C. S. T., se señala la forma, pasos y trámites que deben seguirse para su declaratoria y desarrollo.” En ese contexto cabe señalar que el Comité de Libertad Sindical, en diversos pronunciamientos, a propósito de casos concretos que han sido puestos en su conocimiento, ha admitido como limitaciones razonables al derecho de huelga, entre otras, aquellas que tienen que ver con la obligación de dar un preaviso, o de recurrir voluntariamente a los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje en los conflictos colectivos como condición previa a la declaración de la huelga; la obligación de respetar un determinado quórum y de obtener el acuerdo de una mayoría; la celebración de un escrutinio secreto para decidir la huelga; o las disposiciones sobre el mantenimiento de un servicio mínimo en determinados casos”¹⁷.

Si bien las observaciones expuestas por la Organización Internacional del Trabajo OIT antes mencionadas, no han sido de recibo a la fecha por

¹⁶ Sentencia Corte Constitucional C 085 de 1995., M.P: Jorge Arango Mejía

¹⁷ Sentencia Corte Constitucional C 696 de 2008., M.P: Rodrigo Escobar Gil

nuestras autoridades judiciales conforme se desprende de las citas jurisprudenciales efectuadas, considero relevante advertir que a futuro la posición advertida por la OIT puede ser apreciada por nuestras autoridades para resolver constitucionalmente aquellos casos en los que se discuta la aplicación del numeral 2 del artículo 445 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 62 de la ley 50 de 1990, o lo previsto en el numeral 3 del artículo 445 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 18 de la ley 584 de 2000, disposiciones legales que regulan la figura de la “revocatoria de la huelga”.

Lo anterior, por cuanto el concepto que plantea la OIT de que cada caso debe revisarse de manera particular para garantizar el ejercicio de los derechos sindicales, supone un análisis “dinámico” de las normas, sus limitaciones y la eficacia de los derechos, que ya ha sido empleado judicialmente en materia de huelga por nuestros operadores judiciales como adelante lo explicaré, y que puede constituirse en un mecanismo de revisión de los procesos de “revocatoria de las huelgas”, e incluso de la votación de las huelgas en si mismas, por la discusión que podría presentarse sobre el concepto de mayoría en la votación en contraposición con la titularidad de los derechos sindicales (huelga) en los sindicatos, y no en los trabajadores.

- De igual manera y en cuanto a la exigencia de un proceso de votación y la exigencia de una mayoría calificada, resulta en extremo relevante que nuestras autoridades judiciales hayan armonizado esta exigencia democrática con el ejercicio de la huelga por solidaridad y la huelga imputable al empleador, pues si bien en tales casos el ejercicio del derecho no se desprende como consecuencia de la negociación de un pliego de petición, la exigencia de surtir el proceso de votación con la mayoría calificada en ley, constituye una garantía de respeto a las mayorías en el ejercicio de las actividades sindicales. Al respecto señalo la Corte Suprema de Justicia:

“(...) Ese carácter especial del derecho de huelga y la necesidad de conducir los conflictos laborales por cauces democráticos en tanto ni el uno ni los otros pueden devenir en factores de desestabilización de la vida democrática de nuestro país, explican la concepción constitucional de la huelga como un derecho regulado, para cuyo cumplimiento se requiere la satisfacción de las exigencias legales.

Desde su propio diseño constitucional, es preciso racionalizar el derecho a la huelga, bajo parámetros legales que, a la par que aseguren su ejercicio por sus titulares naturales, no desatiendan el bien común, en el entendido de que la huelga se ha establecido, sí, como una garantía en beneficio de los trabajadores, pero nunca en perjuicio de la comunidad ni del interés general (...)”¹⁸.

- Finalmente, es meritoria la importancia otorgada por la Corte Suprema de Justicia a la ausencia de actos de violencia durante la votación o declaratoria, o en el desarrollo o ejecución de la huelga, pues tal garantía constituye un parámetro de garantía para el ejercicio del derecho de asociación sindical y en especial para garantizar la paz y el equilibrio social, postulados ambos esenciales al Estado Social de Derecho (Artículo 1 Constitución Política) y al Código Sustantivo del Trabajo (Artículo 1). Al respecto ha señalado este Tribunal:

“(..) al constituir la Huelga un medio pacífico para la solución de conflictos colectivos laborales, es apenas lógico que, en la medida que ella se desarrolle de manera pacífica, es que merece protección del Estado, pues su ejercicio está limitado por el interés general, los derechos de los demás y el orden público, de ahí que solo constituye huelga, como derecho protegido por el legislador, conforme al artículo 429 del CST, “...la suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos y previos los trámites establecidos...”

Es por ello que el artículo 446 ibídem, señala expresamente que la huelga, una vez cumplidos los procedimientos previos de arreglo directo y conciliación, si es declarada “... ésta

¹⁸ Sentencia Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Radicación n° 55496 del 4 de diciembre de 2012. M.P: Rigoberto Echeverri Bueno.

debe efectuarse en forma ordenada y pacífica.”; y que el artículo 450, en su literal f) establece como causal para determinar si la suspensión colectiva de trabajo es ilegal, el que “... no se limite a la suspensión pacífica del trabajo”¹⁹

IV-. La duración de la huelga en Colombia. ¿De lo fijo a lo indefinido o de lo indefinido a lo fijo?

La duración de la huelga en Colombia está regulada actualmente por el numeral 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 1 de la ley 1210 de 2008, en la cual haciendo referencia a las atribuciones de las autoridades administrativas del trabajo durante la huelga, determina que cuando una huelga supera los sesenta (60) días calendario, deberá iniciarse un procedimiento para la autocomposición del conflicto en el cual podrá participar una subcomisión de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Si el acuerdo no es posible luego de la participación de la subcomisión citada, el Ministerio de Trabajo convocará un tribunal de arbitramento para la solución del conflicto, previa solicitud de ambas partes.

El alcance de la norma antes citada, se ha visto permeada por dos cambios legales y diversos pronunciamientos judiciales que inciden directamente en la interpretación de si la huelga está sujeta al plazo de los sesenta (60) días arriba citados, o si por el contrario la misma es indefinida. Lo anterior por lo siguiente:

- Con anterioridad al artículo 1 de la ley 1210 de 2008, el numeral 4º del citado artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo había sido modificado por el artículo 63 de la Ley 50 de 1990, el cual disponía que una vez superado el límite de los sesenta (60) días el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hoy el Ministerio de Trabajo podía convocar Tribunal de Arbitramento, en cuyo caso los trabajadores deberían reanudar sus actividades laborales. La expresión en “cuyo caso” contenido en el citado artículo 63 de la ley 50 de

¹⁹ Sentencia Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Radicación n° 57731 del 10 de enero de 2013. M.P: Rigoberto Echeverri Bueno

1990, fue declarado inexecutable en sentencia C-466 de 2008 de la Corte Constitucional, en la cual de manera adicional declaró executable condicionadamente el resto del numeral 4º modificado, *“en el entendido de que la obligación que tienen los trabajadores de reanudar el trabajo dentro del término allí previsto, se contará a partir de la fecha en que el tribunal de arbitramento profiera el laudo respectivo.”* Lo anterior, implica en consecuencia, que la convocatoria del tribunal de arbitramento mantenía la suspensión del cese de actividades, pues este continuaba hasta el momento en que proferiera el respectivo laudo arbitral.

- Posteriormente, el artículo 1º de la ley 1210 de 2008 derogó el artículo 63 de la ley 50 de 1990 arriba citado, y en consecuencia volvió a modificar el numeral 4 del citado artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, estableciendo que la convocatoria del tribunal del arbitramento superados los 60 días de huelga, debía solicitarse por ambas partes, lo que supone en la práctica que si no hay acuerdo entre las mismas para la convocatoria del tribunal, el conflicto se mantendría en forma indefinida.
- Lo anterior supone que en Colombia la huelga podría ser indefinida, pues el límite de los sesenta (60) días podría ampliarse sin límite alguno ante la ausencia de mutuo acuerdo en la convocatoria del tribunal de arbitramento, lo que afectaría sensiblemente los procesos de negociación colectiva, pues impediría que el mismo fuera sujeto a una solución definitiva así sea por la vía de la heterocomposición.
- Sin embargo, el artículo 1 de la ley 1210 de 2008, modificador del artículo 448 citado, fue posteriormente declarado executable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-330 de 2012, en la cual se demandaba la citada norma por ser contraria al principio de voluntariedad del arbitramento contenido en el artículo 116 de la Constitución.

En la citada sentencia, que reiteró declara la exequibilidad de la norma, se aclara en su parte considerativa que la obligatoriedad de los tribunales de arbitramento en materia laboral tiene *“relevancia constitucional, de manera tal que en ciertos casos la voluntariedad del arbitramento debe ceder ante los especiales deberes estatales en la materia.”* , para luego afirmar que *“Adicionalmente, al deber estatal de promover la solución pacífica de los conflictos laborales se aúna la necesidad de preservar la empresa como una unidad productiva y generadora de empleo, cuya existencia se vería en riesgo de no preverse un mecanismo que pusiera fin a los conflictos laborales.”* y precisar que *“Finalmente, la desigualdad estructural de las relaciones laborales y los principios constitucionales del derecho al trabajo también justifican la previsión de la obligatoriedad del arbitramento en materia laboral.”*, con lo cual la Corte reitera que la norma demandada no resulta contraria a ordenamiento constitucional, pues la obligatoriedad del arbitramento en materia laboral resulta el mecanismo adecuado para *“... garantizar la supervivencia de las empresas y los derechos de los trabajadores.”*

Conforme a lo anterior, y aún cuando el artículo 1º de la ley 1210 de 2008 citado, pareciera dar a entender que la convocatoria del tribunal exige necesariamente la voluntad de ambas partes, resulta evidente conforme a lo mencionado por la propia Corte Constitucional que dicha convocatoria por parte del Estado, no menoscaba los derechos laborales sean estos empresariales o sindicales, pues es obligación del Estado resolver en forma obligatoria un conflicto colectivo como mecanismo para garantizar el empleo y las condiciones laborales de los trabajadores.

V-. El de servicio público esencial como limite al derecho de huelga. El límite “dinámico”

Conforme al artículo 56 de la Constitución, el derecho de huelga se garantiza *“salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.”*, lo que supone que la noción del servicio público como limite al ejercicio del derecho de

huelga está sujeta simplemente a la determinación legal de lo que es servicio público esencial.

Sin embargo, para la Corte Constitucional la definición sobre si una actividad constituye o no un servicio público esencial supone determinar en forma particular si tal actividad contribuye directa y concretamente a la “protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales.” Más específicamente la Corte ha indicado que lo esencial de tales actividades está vinculado al impacto social y económico que tiene la misma en la protección de una sociedad, para evitar que su discontinuidad pueda llegar a afectar los derechos y libertades fundamentales de las personas²⁰. El alcance de la tesis antes mencionada, que supone un análisis particular y en cada caso de la noción de servicio público esencial indica que la Corte Constitucional *“en cada caso concreto sometido a su consideración la Corte examinará si una determinada actividad, atendiendo a su contenido material, corresponde o no a un servicio público esencial”*²¹.

El concepto material de servicio público esencial supera entonces la simple determinación legal, pues se requiere primero de la adecuación constitucional de toda disposición que contenga un límite a la huelga, y posteriormente una revisión subjetiva y particular en cada caso, para determinar si en efecto la huelga afecta o no un servicio público esencial.

El dinamismo que tiene el concepto de servicio público esencial ha hecho que la propia Corte Suprema de Justicia en su Sala Laboral, lo haya tildado como un *“Concepto Dinámico”* así: “se impone a la Sala hacer la claridad en cuanto a que debe diferenciarse, tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia y la doctrina, la obra pública construida, considerada como algo “estático”; y el servicio público que

²⁰Sentencia Corte Constitucional C 715 de 2008., M.P: Mauricio González Cuervo

²¹Sentencia Corte Constitucional C450 de 1995., MP: Antonio Barrera Carbonell

en ella se presta, concebido como “dinámico”.²², y respecto del cual ha manifestado que: (...) aun cuando pueda existir la definición legislativa sobre la calidad de esencial de un servicio público, ello no impide que el intérprete pueda determinar si en un caso concreto cierta actividad efectivamente puede ser considerada servicio público esencial en atención a su contenido material”²³.

Todo lo anterior, se encuentra en concordancia con lo manifestado por la OIT quien ha señalado: “(...) Lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país. Por otra parte, este concepto no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población”²⁴. Adicionalmente, dijo: “(...) lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país”²⁵.

Es así como dicha Organización entiende que el concepto de servicio público esencial no puede ser estático en el tiempo y en el espacio, por el contrario, afirma que la comprensión de lo esencial, dependerá de las circunstancias propias de cada país, y que incluso en un mismo país una actividad catalogado como servicio público esencial podría llegar a perder tal característica dependiendo del momento que se esté desarrollando. Conviene precisar en todo caso que el Comité de Libertad Sindical ha clasificado ciertas actividades como servicios públicos esenciales, dentro de las cuales mencionó²⁶: el sector hospitalario, los servicios de

²² Sentencia Corte Suprema de Justicia, Sala De Casación Laboral. Radicación No.21491 del 11 de agosto de 2004., M.P: Isaura Vargas Díaz

²³ Sentencia Corte Suprema de Justicia, Sala De Casación Laboral. Radicación No. 40428, 3 junio de 2009. M.P: Luis Javier Osorio López

²⁴ La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006, párrafo 576

²⁵ Ibíd., párrafo 582

²⁶ Ibíd., párrafo 585.

electricidad, los servicios de abastecimiento de agua, los servicios telefónicos, la policía y las fuerzas armadas, los servicios de bomberos, los servicios penitenciarios públicos o privados el suministro de alimentos a los alumnos en edad escolar y la limpieza de los establecimientos escolares el control del tráfico aéreo, sin que ello reitere, impida el análisis dinámico a que hemos hecho referencia.

En igual sentido, el Ministerio de la Protección Social hoy el Ministerio de Trabajo²⁷ en memorando sobre servicios públicos esenciales, para establecer el concepto sobre servicios públicos esenciales a falta de regulación expresa sobre la materia por parte del legislativo, se ha visto obligado igualmente a acudir a la definición dada por la Corte Constitucional en la sentencia C-450 de 1995 antes citada complementándolo con lo dicho por la Corte Suprema de Justicia en relación a que “ la voluntad política del Congreso en dicha tarea debe estar dirigida a expedir una regulación que consulte la filosofía propia del Estado Social de Derecho y los principios, valores y derechos constitucionales, de modo que se busque un punto de equilibrio entre el derecho que tienen los trabajadores a la huelga como instrumento para mejorar sus condiciones económicas y sociales y lograr la justicia en las relaciones laborales, e igualmente el derecho que tienen los usuarios de los servicios públicos esenciales a que se mantenga su continuidad de modo que no se afecten sus libertades y derechos fundamentales”.

De esta manera el Ministerio de Trabajo enfatiza que el derecho de huelga no es absoluto y que por el contrario “El concepto de servicios públicos esenciales necesariamente comporta una ponderación de valores de intereses que se suscita entre los trabajadores que invocan su derecho a la huelga y los sacrificios válidos que se puedan imponer a los usuarios de los servicios”²⁸.

²⁷ Este aparte se desarrolló con base en el memorando sobre servicios públicos esenciales del Ministerio de Trabajo. <wsp.presidencia.gov.co/Especiales/.../20110613_serviciosPublicos.p> [Citado el 11 de marzo de 2014]

²⁸ Conforme al citado memorando señala el Ministerio de Trabajo que el Congreso de la República ha definido las siguientes actividades como servicio público esencial: Banca Central, Seguridad social relacionada con salud y pago de pensiones, servicios públicos domiciliarios administración

Todo lo anterior supone que las definiciones y alcances proferidas por las diferentes instituciones mencionadas obedecen al desarrollo de principios y valores característicos de un estado social derecho, pero no a una determinación definición en el sentido estricto, esto es, a una proposición que exponga con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de un servicio público esencial.

Este concepto dinámico plantea graves problemas de seguridad jurídica a los diferentes actores que participan de los conflictos colectivos, en la medida que la sola determinación legal y e incluso la posterior revisión constitucional de la misma, no garantiza la condición de servicio público esencial, pues el análisis se torna siempre casuístico y probatorio, con los riesgos evidentes que ello puede generar para las empresas prestadores, los usuarios y hasta para los propios trabajadores, pues eventualmente éstos pueden desarrollar una huelga asumiendo de manera previa la ausencia de un servicio público esencial, y encontrarse posteriormente con la demostración jurídica y fáctica contraria.

Conclusiones

A pesar de la complejidad que supone el derecho de huelga, es inquietante apreciar que su ejercicio en Colombia ha sido objeto de varias modificaciones legales en los últimos años, y que diversos pronunciamientos judiciales que en forma trascendente y de manera significativa, ajustan, cambian o interpretan las reglas de juego en el ejercicio de este derecho.

Si bien, la infinidad de pronunciamientos judiciales contribuyen a un mejor entendimiento del derecho de huelga, es evidente que hay múltiples vacíos y contradicciones significativas, que se profundizan aun más por la omisión del legislador al no regular en forma integral la noción del servicio público esencial y en general el derecho de huelga.

de justicia, servicio que presta el Instituto Nacional Penitenciario INPEC, Transporte Público , Instituciones bomberiles, actividades de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales DIAN y por vía jurisprudencial la explotación del petróleo y sus derivados así como la educación.

De otra parte, constituye un profundo avance doctrinal, conceptual y práctico, la diversidad de decisiones judiciales que en general desarrollan la importancia del cumplimiento de los principios democráticos, como límite y garantía al ejercicio de la actividad sindical y al derecho de huelga.

Bibliografía

- Código Sustantivo del Trabajo
- Corte Constitucional
 - Sentencia C-473 de 1994, M.P: Alejandro Martínez Caballero.
 - Sentencia C-450 de 1995 MP Antonio Barrera Carbonell.
 - Sentencia C -085 de 1995. M.P: Jorge Arango Mejía.
 - Sentencia C-1396 de 2000, M.P: Antonio Barrera Carbonell.
 - Sentencia C-201 del 2002 M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
 - Sentencia C 249 de 2004., MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.
 - Sentencia T-1166 de 2004. M.P: Jaime Araujo Rentería.
 - Sentencia C 349 de 2004. M.P Manuel José Cepeda .
 - Sentencia C-858 de 2008, M.P: Nilson Pinilla Pinilla.
 - Sentencia C-715 de 2008. M.P: Mauricio González Cuervo.
 - Sentencia C-466 de 2008. M.P: Jaime Araujo Rentería.
 - Sentencia C- 696 de 2008. M.P: Rodrigo Escobar Gil.
 - Sentencia C 372 de 2011 M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral
 - Sentencia Radicación n° 55496 del 4 de diciembre de 2012. M.P: Rigoberto Echeverri Bueno.
 - Sentencia Radicación n° 57731 del 10 de enero de 2013. M.P: Rigoberto Echeverri Bueno.

- Sentencia Radicación No.21491 del 11 de agosto de 2004., M.P: Isaura Vargas Díaz
- Sentencia Radicación No. 40428, 3 junio de 2009. M.P: Luis Javier Osorio López
- Ministerio de Trabajo,
 - Memorando sobre servicios públicos esenciales
<wsp.presidencia.gov.co/Especiales/.../20110613_serviciosPublicos.p>
[Citado el 11 de marzo de 2014]
- Organización Internacional Del Trabajo
 - Convenio 154 de la OIT.
 - La Libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006
 - Principios de la OIT Sobre El Derecho a Huelga [en línea
<www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed.../wcms_087989.pdf.>(citado el 4 de marzo de 2013).