

Bogotá D.C., 20 de julio de 2019

Doctor

**Jorge Humberto Mantilla**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Radicación de proyecto de ley *“Por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho de huelga con los Convenios sobre Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo”*

Respetado secretario general:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Por los honorables congresistas,

**AIDA AVELLA ESQUIVEL**

Senadora de la República

Lista de la Decencia

**IVÁN CEPEDA CASTRO**

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo

**GUSTAVO PETRO URREGO**

Senador de la República

Colombia Humana

**GUSTAVO BOLÍVAR MORENO**

Senador de la República

Lista de la Decencia

**DAVID RICARDO RACERO**

Representante a la Cámara

Lista de la Decencia

**ALBERTO JESÚS CASTILLA**

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo

**ANTONIO SANGUINO PÀEZ**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**PABLO CATATUMBO**  
Senador de la República  
Partido FARC

**CRISELDA LOBO**  
Senadora de la República  
Partido FARC

**VICTORIA SANDINO**  
Senadora de la República  
Partido FARC

**LUIS ALBERTO ALBAN**  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

**CARLOS CARREÑO**  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

**OMAR DE JESÚS RESTREPO**  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

**JAIRO CALA**  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

**JULIÁN GALLO**  
Senador de la República  
Partido FARC

**Proyecto de ley N° \_\_\_\_ de 2019**

***“Por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho de huelga con los Convenios sobre Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo”***

El Congreso de Colombia

DECRETA

**Artículo 1.** Modifíquese el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 429. DEFINICIÓN DE HUELGA.** La huelga consiste en la restricción total o parcial de actividades por parte de los trabajadores, que tiene por finalidad la defensa en sus intereses económicos, sociales y políticos, siempre que se garantice una forma democrática de votar la huelga, sin poner en riesgo el orden público.

Se permite la libertad de huelga en todos los servicios salvo en los servicios públicos esenciales en el sentido estricto del término.

Podrán celebrarse huelgas parciales en entidades de servicios públicos esenciales, garantizando servicios mínimos, siempre que no se ponga en riesgo la vida, seguridad, salud de la persona, en toda o parte de la población.

**Parágrafo 1.** La Huelga puede ejercerse en diversidad de modalidades, tales como trabajo a reglamento, brazos caídos, ocupación de la empresa, total, parcial, local, entre otras; conforme a los criterios desarrollados por los órganos de control de la OIT.

**Parágrafo 2.** La huelga, según sus finalidades puede ser: Contractual, de Solidaridad, Política o de protesta, e Imputable al Empleador.

**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 430. PROHIBICIÓN DE HUELGA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.** De conformidad con la Constitución Política, se permite la libertad de huelga en todos los servicios que no sean públicos esenciales en sentido estricto del término.

Para este efecto se entiende servicio público esencial los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en toda o en parte de la población.

**Artículo 3.** Créase el artículo 430 A del Código Sustantivo del Trabajo, del siguiente tenor:

**ARTÍCULO 430 A. Servicio mínimo.** Las organizaciones sindicales de entidades que prestan servicios públicos esenciales podrán ejercer la huelga cuando garanticen la prestación de servicios mínimos. Se entiende por servicio mínimo las operaciones estrictamente necesarias para no comprometer los derechos a la vida, la seguridad, la salud, de toda o parte de la población.

Parágrafo. Para la calificación de incumplimiento en la prestación de servicios mínimos durante la huelga será competente en primera instancia la sala laboral de los Tribunales de Distrito Judicial, y seguirán el procedimiento de la ley 1210 de 2008

**Artículo 4.** Créase el artículo 430 B en el Código Sustantivo del Trabajo, del siguiente tenor:

**ARTÍCULO 430 B. RESTRICCIONES AL DERECHO DE HUELGA.** La restricción total o parcial de la huelga, o su declaratoria de ilegalidad, solo es permitida:

- a) Cuando se trate de un servicio público esencial en sentido estricto del término,
- b) Cuando su declaración no siga el procedimiento democrático establecido legalmente,
- c) Cuando en el ejercicio de la huelga, los trabajadores que la declararon, atenten contra el orden público, o por su actuar la huelga pierda su calidad de pacífica,
- d) Cuando los trabajadores que celebran la huelga incumplen la prestación del servicio mínimo, estando obligados a ello.

**Artículo 5.** Modifíquese el artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 444. DECISIÓN DE LOS TRABAJADORES.** Concluida la etapa de arreglo directo sin que las partes hubieren logrado un acuerdo total sobre el diferendo laboral, los trabajadores podrán optar por la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a la decisión de un Tribunal de Arbitramento.

La huelga o el tribunal de Arbitramento serán decididas en los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de la etapa de arreglo directo, mediante votación secreta e indelegable, por la mayoría de afiliados del sindicato cuando éste afilie a la tercera parte de los trabajadores de la empresa o del lugar de trabajo; o por la tercera parte de los trabajadores de la empresa cuando el sindicato afilie a menos de esta proporción.

Para este efecto, si los afiliados al sindicato o sindicato mayoritarios o los demás trabajadores de la empresa, laboran en más de un municipio, se celebrarán asambleas en cada uno de ellos, en las cuales se ejercerá la votación en la forma prevista en este artículo y, el resultado final de ésta lo constituirá la sumatoria de los votos emitidos en cada una de las asambleas.

Antes de celebrarse la asamblea o asambleas, las organizaciones sindicales interesadas o los trabajadores, podrán dar aviso a las autoridades del trabajo sobre la celebración de las mismas, quienes deberán asistir con el único fin de presenciar y comprobar la votación.

Podrá haber huelga parcial cuando sea imputable al empleador, para lo cual deberá ser aprobada por la mayoría prevista en el primer inciso de este artículo, de los trabajadores afectados por el incumplimiento del empleador.

**Artículo 6.** Modifíquese el artículo 445 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 445. DESARROLLO DE LA HUELGA.** Sin importar la finalidad o modalidades de huelga que decidan realizar los trabajadores, ésta solo podrá iniciarse con posterioridad a la asamblea que la decida. Sólo podrá efectuarse transcurridos dos (2) días hábiles a su declaración y no más de diez (10) días hábiles después.

Durante el desarrollo de la huelga, las mayorías que la aprobaron, si fuere el caso, podrán determinar someter el diferendo a la decisión de un tribunal de Arbitramento.

Dentro del término señalado en este artículo las partes si así lo acordaren, podrán adelantar negociaciones directamente o con la intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Artículo 7.** Modifíquese el artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

#### **ARTÍCULO 448. FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES.**

1. Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas tienen a su cargo la vigilancia del curso pacífico del movimiento y ejercerán de modo permanente la acción que les corresponda, a fin de evitar que los huelguistas, los empleadores, o cualesquiera personas en conexión con ellos excedan las finalidades jurídicas de la huelga, o intenten aprovecharla para promover desórdenes o cometer infracciones o delitos.
2. Mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persista en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores, aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo.
3. Declarada la huelga, el sindicato o sindicatos que agrupen la mayoría de los trabajadores de la empresa o, en defecto de estos, de los trabajadores en asamblea general, podrán someter a votación la totalidad de los trabajadores de la empresa, si desean o no, sujetar las diferencias persistentes a fallo arbitral. Si la mayoría absoluta de ellos optare por el tribunal, no se suspenderá el trabajo o se reanudará dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles de hallarse suspendido.

4. Cuando una huelga se prolongue por sesenta (60) días calendario, sin que las partes encuentren fórmula de solución al conflicto que dio origen a la misma, el empleador y los trabajadores durante los tres (3) días hábiles siguientes, podrán convenir cualquier mecanismo de composición, conciliación o arbitraje para poner término a las diferencias.

Si en este lapso las partes no pudieren convenir un arreglo o establecer un mecanismo alternativo de composición para la solución del conflicto que les distancia, de oficio o a petición de parte, intervendrá una subcomisión de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 278 de 1996.

Esta subcomisión ejercerá sus buenos oficios durante un término máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente hábil al vencimiento del término de los tres (3) días hábiles, de que trate este artículo. Si vencidos los cinco (5) días hábiles no es posible llegar a una solución definitiva, las partes de común acuerdo podrán solicitar al Ministerio de la Protección Social la convocatoria del tribunal de arbitramento.

**Parágrafo.** La Comisión Nacional de Concertación de Políticas Laborales y Salariales designará tres (3) de sus miembros (uno del Gobierno, uno de los trabajadores y uno de los empleadores) quienes integrarán la subcomisión encargada de intervenir para facilitar la solución de los conflictos laborales. La labor de estas personas será ad honórem.

**Artículo 8. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Por los honorables congresistas,

**AIDA AVELLA ESQUIVEL**

Senadora de la República

Lista de la Decencia

**IVÁN CEPEDA CASTRO**

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo

**GUSTAVO PETRO URREGO**

Senador de la República

Colombia Humana

**GUSTAVO BOLÍVAR MORENO**

Senador de la República

Lista de la Decencia

**DAVID RICARDO RACERO**

Representante a la Cámara

Lista de la Decencia

**ALBERTO JESÚS CASTILLA**

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo

**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**PABLO CATATUMBO**  
Senador de la República  
Partido FARC

**CRISELDA LOBO**  
Senadora de la República  
Partido FARC

**VICTORIA SANDINO**  
Senadora de la República  
Partido FARC

**LUIS ALBERTO ALBAN**  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

**CARLOS CARREÑO**  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

**OMAR DE JESÚS RESTREPO**  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

**JAIRO CALA**  
Representante a la Cámara  
Partido FARC

**JULIÁN GALLO**  
Senador de la República  
Partido FARC

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto fue construido junto con la Plataforma Agenda Laboral para la Paz conformada por: ENS, FESCOL, CAJAR, Centro de Solidaridad de la AFL-CIO, CORPEIS, Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, Cedetrabajo, Asolaborales, CUT, CTC y Viva la Ciudadanía y tiene por propósito armonizar el derecho a la huelga a los Convenios sobre Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo.

Esta iniciativa fue radicada bajo el número 010 de 2018 Cámara, el pasado 20 de julio por los Honorables Representantes Ángela María Robledo Gómez, David Ricardo Racero Mayorca, María José Pizarro Rodríguez, León Fredy Muñoz Lopera, Omar De Jesús Restrepo Correa, Fabián Díaz Plata, Jairo Reinaldo Cala Suarez y los Honorables Senadores Alexander López, Gustavo Bolívar, Gustavo Petro, Iván Cepeda Castro y Antonio Sanguino.

El derecho de huelga está regulado en Colombia en el Código Sustantivo del Trabajo bajo una perspectiva pre-constitucional que no consulta el espíritu del constituyente ni los convenios mencionados, que integran el bloque de la constitucionalidad que amerita la propuesta de reforma al régimen de intervención legal.

El régimen legal de la huelga, previsto en los decretos 2663 y 3743 de 1950 y 905 de 1951 contemplan un enfoque restrictivo de la huelga como prohibición que debe ser actualizado de conformidad con lo ordenado por el artículo 56 de la Constitución Política cuyo tenor literal enseña:

“Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.”

La naturaleza jurídica constitucional de la huelga como derecho converge con los postulados del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo que puede consultarse en la Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT de 2006, vinculantes para Colombia de acuerdo a lo establecido en la sentencia del H. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, del 23 de octubre de 2017, Magistrada Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo, radicación 25000232600020010179801, que define el derecho de huelga bajo los siguientes postulados:

“520. El Comité ha estimado siempre que el derecho de huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus organizaciones únicamente en la medida en que constituya un medio de defensa de sus intereses económicos.

521. El Comité ha reconocido siempre el derecho de huelga como un derecho legítimo al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos y sociales.



522. El derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones constituye uno de los medios esenciales de que disponen para promover y defender sus intereses profesionales.

523. El derecho de huelga es corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87.”

La integración del derecho de huelga a las garantías de libertad sindical previstas en el Convenio 87 implica la consideración de derecho fundamental de conformidad con lo establecido en la Recomendación sobre principios y derechos fundamentales de 1998 de la OIT que integra el bloque de la constitucionalidad en Colombia.

La vinculación del derecho de huelga como garantía de los trabajadores en defensa de sus intereses económicos y sociales con los estándares de protección internacional y constitucional demanda una reformulación de las tradicionales restricciones que hacen nugatorio su ejercicio.

Las barreras fácticas, jurídicas, administrativas e incluso policiales para el ejercicio del Derecho de Huelga para los trabajadores en Colombia fueron evidenciadas en el Foro: ¿Se garantiza el derecho de huelga en Colombia? promovido por la Plataforma Laboral el pasado 18 de abril de 2018 en el que, con el concurso de organizaciones sindicales, sociales, académicos y algunos congresistas y senadores, se evaluó la incidencia de las principales huelgas desarrolladas en el contexto nacional dando cuenta de las especiales dificultades para el ejercicio de este derecho constitucionalmente protegido.

En desarrollo del referido Foro se realizó por voz de los propios sindicatos invitados el recuento de sus experiencias en el ejercicio del derecho de huelga y los principales obstáculos legales, administrativos y policivos que pretenden ser corregidos con la propuesta de intervención normativa que se presenta en este proyecto. El recuento de las principales experiencias elaborado por la Escuela Nacional Sindical, que se presenta a continuación, da cuenta de la demanda de adecuación del sistema de regulación legal en Colombia:

1. **SINTRACERROMATOSO:** Se desarrolló una huelga imputable al empleador como consecuencia de la vulneración de derechos laborales, especialmente a la seguridad social, que llevaron a la muerte de trabajadores por Cáncer y una excesiva jornada laboral; la compañía demandó la ilegalidad de la huelga teniendo como resultado el despido de la mayoría de los miembros de la Junta Directiva.
2. **SINTRAPAZDELRÍO:** Se desarrolló una huelga como consecuencia del incumplimiento de la Convención Colectiva de Trabajo y el despido de trabajadores sin justa causa con indemnización, se realizó un bloqueo de la planta por 19 días, tras del cual se llegó a un acuerdo, no obstante la compañía no cumplió, demandó la ilegalidad de la huelga teniendo como consecuencia el despido de trabajadores y la terminación de contratos en virtud de acuerdos de transacción.
3. **SINTRAVIDRICOL ANTIOQUIA:** Se desarrolló la huelga como consecuencia de la falta de acuerdo en la etapa de arreglo directo de la negociación colectiva, la cual

se realizó por todo el grupo empresarial, la huelga duró 70 días, la compañía firmó una cláusula en la que se abstenía de tomar represalias, no obstante demandó la ilegalidad de la huelga proceso que tuvo como consecuencia el despido de dos juntas directivas, en la actualidad la compañía inició una demanda de disolución y liquidación de la organización sindical, el proceso se encuentra en trámite.

4. ACDAC: Se desarrolló la huelga como consecuencia de la existencia de pactos colectivos, excesivas jornadas laborales y la ausencia de un acuerdo en la etapa de arreglo directo, se realizaron las votaciones con las mayorías legalmente estipuladas para sindicatos de gremio definiendo la realización de una huelga que se extendió por 54 días, Avianca demandó la ilegalidad de la huelga siendo amparada por la rama judicial, situación que tuvo como consecuencia el despido de 45 pilotos, 3 miembros de la Junta Directiva, y el desarrollo de procesos disciplinarios. Se llevará el caso ante la OIT en Junio de 2018.

## **I. Regulación en diversos contextos internacionales**

En el marco del desarrollo de la huelga como elemento central del derecho de huelga los sistemas de intervención legal en diversos países dan cuenta de medidas orientadas a la protección y promoción de esta garantía sobre la que Colombia mantiene una perspectiva anacrónica pre-constitucional.

En este sentido, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de Diciembre de 2000 establece en el artículo 28 como parte del catálogo de garantías, principios y libertades para “compartir un provenir pacífico basado en valores comunes:

“Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga.”

En el contexto europeo, la Constitución Española de 1978 en el artículo 28 establece el derecho fundamental de huelga en los siguientes términos:

“Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.”

En el contexto español la norma de referencia sobre el contenido y alcance del derecho está centrado en el Decreto Ley 5 del 22 de mayo de 1975 sobre regulación de los conflictos colectivos de trabajo en los siguientes términos del artículo tercero:

“Uno. El recurso a la huelga será procedente en el conflicto colectivo laboral en que concurren las circunstancias siguientes:

- a) Que se refiera a las condiciones de trabajo de los trabajadores afectados por el conflicto. Las perturbaciones del régimen laboral por motivos ajenos al trabajo, así como las de apoyo, realizadas por trabajadores no afectados, serán consideradas improcedentes a todos los efectos.
- b) Que no rebase el ámbito de la Empresa o, dentro de ella, del centro o centros de trabajo afectados.
- c) Que la Empresa o Entidad afectada no estuviera encargada de la prestación de cualquier género de servicio público o de reconocida e inaplazable necesidad, o relacionado con los intereses de la defensa nacional.
- d) Que la huelga se realice, precisamente, mediante la cesación de la prestación de servicios de los trabajadores afectados y sin la presencia de los mismos en el centro de trabajo o cualquiera de sus dependencias.
- e) Que la decisión de acudir a la huelga se someta a las demás prescripciones de este Decreto-ley.

Dos. Quedan excluidos del recurso a la huelga los conflictos colectivos de trabajo por interpretación o aplicación de una norma preexistente, estatal o convencional; en tales conflictos, se procederá necesariamente, en defecto de avenencia, en la forma prevista en el artículo quince, párrafo dos, apartado a), de este Decreto-ley.”

El Real Decreto-Ley de Relaciones de Trabajo regula el derecho de huelga sin definirlo expresamente, previendo garantías básicas para su ejercicio no obstante su naturaleza pre-constitucional en los artículos 2 y 7 en los siguientes términos:

“Artículo 2. Son nulos los pactos establecidos en contratos individuales de trabajo que contengan la renuncia o cualquier otra restricción al derecho de huelga.

Artículo 7. 1. El ejercicio del derecho de huelga habrá de realizarse, precisamente, mediante la cesación de la prestación de servicios por los trabajadores afectados y sin ocupación por los mismos del centro de trabajo o de cualquiera de sus dependencias.”

Dada la necesidad de actualización del derecho de huelga al modelo constitucional de 1978, el Tribunal Constitucional español adecuó el entendimiento del contenido y alcance del derecho de huelga como garantía fundamental en diversas sentencias del máximo órgano constitucional español. En este orden de ideas, la sentencia 11/1981 de 8 de abril del Tribunal Constitucional español precisó:

“El art. 28.2 de la Constitución, al decir que «se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses», introduce en el ordenamiento jurídico español una importante novedad: la proclamación de la huelga como derecho subjetivo y como derecho de carácter fundamental. La fórmula que el texto emplea («se reconoce») es la misma que la Constitución utiliza para referirse al derecho de reunión o al derecho de asociación. De todo ello hay que extraer algunas importantes consecuencias. Ante todo, que no se trata sólo de establecer, frente a anteriores normas prohibitivas, un marco de libertad de huelga, saliendo, además, al paso de posibles prohibiciones, que sólo podrían ser

llevadas a cabo en otro orden jurídico-constitucional. **La libertad de huelga significa el levantamiento de las específicas prohibiciones, pero significa también que, en un sistema de libertad de huelga, el Estado permanece neutral y deja las consecuencias del fenómeno a la aplicación de las reglas del ordenamiento jurídico sobre infracciones contractuales en general y sobre la infracción del contrato de trabajo en particular.** Hay que subrayar, sin embargo, que el sistema que nace del art. 28 de la Constitución es un sistema de «derecho de huelga». Esto quiere decir que determinadas medidas de presión de los trabajadores frente a los empresarios son un derecho de aquéllos. Es derecho de los trabajadores colocar el contrato de trabajo en una fase de suspensión y de ese modo limitar la libertad del empresario, a quien se le veda contratar otros trabajadores y llevar a cabo arbitrariamente el cierre de la empresa, como más adelante veremos. Además de ser un derecho subjetivo la huelga se consagra como un derecho constitucional, lo que es coherente con la idea del Estado social y democrático de Derecho establecido por el art. 1.1 de la Constitución, que entre otras significaciones tiene la de legitimar medios de defensa a los intereses de grupos y estratos de la población socialmente dependientes, y entre los que se cuenta el de otorgar reconocimiento constitucional a un instrumento de presión que la experiencia secular ha mostrado ser necesario para la afirmación de los intereses de los trabajadores en los conflictos socioeconómicos, conflictos que el Estado social no puede excluir, pero a los que sí puede y debe proporcionar los adecuados cauces institucionales; lo es también con el derecho reconocido a los sindicatos en el art. 7 de la Constitución, ya que un sindicato sin derecho al ejercicio de la huelga quedaría, en una sociedad democrática, vaciado prácticamente de contenido; y lo es, en fin, con la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y grupos sociales sean reales y efectivas (art. 9.2 de la Constitución). Ningún derecho constitucional, sin embargo, es un derecho ilimitado. Como todos, el de huelga ha de tener los suyos, que derivan, como más arriba se dijo, no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente protegidos. **Puede el legislador introducir limitaciones o condiciones de ejercicio del derecho, siempre que con ello no rebase su contenido esencial.**” (Resaltado y subrayas fuera de texto).

En el caso italiano, la Constitución de la República de 1948 que define a Italia como una república fundada en el trabajo, regula como derecho constitucional la huelga en los términos previstos en el artículo 40:

“El derecho de huelga se ejercitará en el ámbito de las leyes que lo regulan”

No obstante la directriz constitucional no se encuentran leyes que regulen el ejercicio del derecho de huelga, no obstante la regulación indirecta del estatuto de los trabajadores de 1970 (proscribiendo como conducta antisindical el impedir o limitar patronalmente la participación en una huelga), como la regulación sobre huelga en servicios públicos esenciales contenida en la Ley 146 de 1990.

La ley 83 del 11 de abril de 2000 actualizó la disciplina italiana en materia de obligaciones de las partes, los poderes de la denominada Comisión de Garantía y el respeto del derecho de huelga en el ámbito de los trabajadores autónomos.

Una de las principales particularidades del sistema de regulación italiano está dada por la conformación de una Comisión de Garantía, que integra 9 miembros elegidos por el presidente de la Cámara de Diputados del Senado de la República, escogidos entre expertos en materia de Derecho Constitucional, Derecho del Trabajo y Relaciones Industriales, que fundamentalmente evalúe la idoneidad de las medidas para garantizar el ejercicio de equilibrio del derecho de huelga con el disfrute de los derechos constitucionales personales. Este organismo también tiene la tarea de activar un procedimiento de conciliación entre las partes.

En el contexto francés el preámbulo de la Constitución de 1946 que se integra a la Constitución de 1958 incluye el derecho de huelga expresamente en el numeral séptimo de listado de garantías constitucionales:

“El derecho de huelga se ejerce con arreglo a las leyes que lo reglamentan.”

El Código de Trabajo francés regula el derecho de huelga como causal de suspensión del contrato de trabajo en los términos del artículo L. 2511-1:

“El ejercicio del derecho de huelga no puede justificar la rescisión del contrato de trabajo, excepto por negligencia grave imputable al empleado.

Su ejercicio no podrá dar lugar a ninguna medida discriminatoria a que se refiere el artículo L. 1132-2, especialmente en lo que respecta a la remuneración y los beneficios a los empleados.

Cualquier despido pronunciado en ausencia de negligencia grave es nulo e inválido.”

En el contexto latinoamericano, la Constitución de la República Oriental del Uruguay establece como parte de los deberes, derechos y garantías previsto en el artículo 57:

“Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad.”

Las principales normas que reglamentan el ejercicio del derecho de huelga en el Uruguay están determinadas por el sistema de reglas de ejercicio interpretado por la jurisprudencia y la doctrina en sentido garantista y progresista del ejercicio del derecho, las principales disposiciones sobre huelga están contenidas en las siguientes leyes:

1. Ley N° 13.720 sobre obligatoriedad del preaviso de las medidas de huelga y el régimen de los servicios esenciales; <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>
2. Ley N° 12.590 sobre efectos de la huelga sobre las vacaciones anuales;
3. Decreto Ley N° 15.180 sobre efectos de la huelga sobre el seguro de desempleo;
4. Ley N° 18.566 sobre negociación colectiva, que incluye una cláusula de paz automática (art. 21),
5. Decreto N° 165/006 sobre medios de prevención y solución de conflictos colectivos de trabajo y regulación de las medidas de ocupación de centros de trabajo.

En Argentina el artículo 14 bis prevé el reconocimiento del derecho de huelga en los siguientes términos:

“Queda garantizado a los gremios: Concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozaran de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.”

La regulación del ejercicio del derecho contenido en la Ley 14.786 que incluye la disciplina la huelga en los denominados “conflictos de intereses” al tiempo que la Ley 25.877 regula lo concerniente a los denominados servicios mínimos en clave de las limitaciones al ejercicio del derecho que indica en el artículo 24 de la norma en comento:

“Cuando por un conflicto de trabajo alguna de las partes decidiera la adopción de medidas legítimas de acción directa que involucren actividades que puedan ser consideradas servicios esenciales, deberá garantizar la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción.

Se consideran esenciales los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control del tráfico aéreo.

Una actividad no comprendida en el párrafo anterior podrá ser calificada excepcionalmente como servicio esencial, por una comisión independiente integrada según establezca la reglamentación, previa apertura del procedimiento de conciliación previsto en la legislación”

La Constitución Política del Perú reconoce en el texto constitucional el derecho de huelga como parte de los derechos sociales y económicos en el artículo 28 de la norma fundamental en los siguientes términos:

“El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

Garantiza la libertad sindical.

Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.

La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.”

En este contexto el texto único ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo regula los principales aspectos del ejercicio de la huelga definiéndola en el artículo 72 bajo los siguientes parámetros:

“Huelga es la suspensión colectiva del trabajo acordada mayoritariamente y realizada en forma voluntaria y pacífica por los trabajadores, con abandono del centro de trabajo. Su ejercicio se regula por el presente Texto Único Ordenado y demás normas complementarias y conexas.”

## II. Contexto fáctico del ejercicio del derecho de huelga en Colombia

Con base en datos estadísticos de la Escuela Nacional Sindical las principales cifras sobre libertad sindical y huelga en Colombia evidencian la necesidad de fortalecer el modelo de intervención legal en materia de protección del derecho de huelga como se deduce del análisis empírico del contexto colombiano.

- 1. Contexto laboral y Sindical:** En Colombia existe una dinámica de los conflictos laborales y abordaje del conflicto colectivo Colombiano plasmado en acciones colectivas sindicales y laborales entre 1991 y 2018, que se traduce en un total de **3.844 movilizaciones<sup>1</sup>** entre huelgas, paros, protestas, marchas y mítines. Entre estas movilizaciones se puede destacar un fuerte crecimiento en las cifras entre 2010 y 2017, es decir, en los últimos siete años de **2.554**.

Durante el mismo periodo de 1991 al 2018, se realizaron en el país **383 huelgas**, con un mayor número durante los años 2009 al 2015, y un total de **707 paros** y **550 marchas** en el mismo periodo de tiempo.

- 2. Decisiones de Ilegalidad:** La ENS ha realizado rastreo y análisis de las decisiones ilegalidad, con anterioridad y después a la entrada en vigencia de ley 1210 de 2008:

### Vigencia anterior de la ley 1210 Ministerio – Consejo de Estado:

- ✓ **Expedición de Actos Administrativos de ilegalidad de Cese de actividades, Ministerio del Trabajo:** Entre 2003 y 2009 el Ministerio expidió un total de **77 actos administrativos** de declaratoria de ilegalidad de la huelga, en contra de los intereses de las organizaciones sindicales.

Algunas de las decisiones administrativas del Ministerio del Trabajo fueron anuladas por el Consejo de Estado por encontrar que con ellas se violaba el debido proceso y el derecho de defensa de las organizaciones sindicales.

### Vigencia ley 1210 de 2008 Tribunales Superiores – CSJ Sala Laboral<sup>2</sup>

**Decisiones Judiciales 2009- 2018:** Durante los anteriores periodos tenemos un total de 47 sentencias que resolvieron de fondo demandas del empleador tanto en primera y segunda instancia.

<sup>1</sup> Fuente estadística: Base de datos Dinámica Sindical e informes Mintrabajo

<sup>2</sup> Fuente: Sentencias judiciales y Matriz de huelgas, Escuela Nacional Sindical

| I Instancia                    |                  | II Instancia                           |                  |
|--------------------------------|------------------|--|------------------|
| Tribunal Superior Sala laboral | Total Sentencias | Corte Suprema de Justicia Sala laboral | Total Sentencias |
| Declara legalidad              | 26               | Declara legalidad                      | 19               |
| Declara Ilegalidad             | 21               | Declara Ilegalidad                     | 28               |
| <b>Total</b>                   | <b>47</b>        |  | <b>47</b>        |

**Tipos de huelgas en las decisiones judiciales:** Se puede destacar dentro de las 47 sentencias, se han identificado 38 casos en los que se definen las siguientes clases de huelga:

| Tipo de huelgas o cese                      | Total |
|---|-------|
| Huelga contractual o de conflicto colectivo | 13    |
| Huelga imputable al empleador               | 15    |
| Huelga por Solidaridad                      | 3     |
| Acciones Sindicales – no cese               | 7     |

**Identificaciones de Sectores en la Decisiones Judiciales:**

| Período      | Demandas                                      | Demandante                              | Sector  | #Sentencias | Legalidad | Legalidad |
|--------------|---|---|---------|-------------|-----------|-----------|
| 2012-2013    | Trabajadores tercerizados y no sindicalizados | Cooperativas, SAS y S.A intermediadoras | Privado | 3           | 1         | 2         |
| 2009-2018    | Organizaciones Sindicales Sector Salud        | Gobierno Nacional- ESE                  | Público | 4           | 1         | 3         |
| 2009-2014    | Organizaciones Sindicales Empleados Públicos  | Gobierno Nacional                       | Público | 2           | 0         | 2         |
| 2009-2018    | Organizaciones Sindicales                     | Empresas                                | Privado | 38          | 17        | 21        |
| <b>Total</b> |   |   |         | <b>47</b>   | <b>19</b> | <b>28</b> |



**Identificación de organizaciones sindicales que han sido sometidas a juicios de ilegalidad en varias oportunidades:**

| Periodo            | Sindicato | No. Sentencias | No. Legalidad | No. Legalidad |
|--------------------|-----------|----------------|---------------|---------------|
| 2014 - 2015        | Anthoc    | 2              | 0             | 2             |
| 2012 – 2014 - 2016 | Sintraime | 5              | 0             | 5             |
| 2012 – 2013 - 2018 | USO       | 5              | 4             | 1             |

**III. Reformas a implementar**

1. Redefinición del derecho de huelga en los términos de los Convenios Fundamentales y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo: El proyecto que se presenta rediseña el concepto legal de huelga en cumplimiento de la directriz constitucional que incorpora las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, adscribiendo la naturaleza jurídica a la huelga como derecho en superación de la tradicional perspectiva restrictiva de prohibición.

La adecuación del ordenamiento legal colombiano no sólo deriva de la necesidad de actualización a la visión de la Constitución de 1991 sino a la adaptación de las Normas Internacionales del Trabajo suscritos por Colombia en el mundo y economías globalizadas e interconectadas que demanda estándares de protección global acordes con la perspectiva de eficacia global de las Declaraciones, Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

En la propuesta se incluye el reconocimiento de la huelga en los diversos tipos que esta puede adoptar en su ejercicio en forma coherente con la naturaleza adoptada como facultad subjetiva del conjunto de trabajadores ampliando correlativamente el conjunto de finalidad a que la misma puede adscribirse.

2. Definición de servicios mínimos como limitante de los servicios públicos: La actualización del régimen legal del ejercicio de derecho de huelga impone el cumplimiento del mandato constitucional que reenvió al legislador la determinación de los servicios considerados esenciales en que aquella puede restringirse con criterio de realización del derecho en sustitución del vigente bajo la lógica de la Constitución precedente.

En este sentido, el proyecto de ley incorpora el criterio de servicio mínimo que limitan en sentido estricto el ejercicio del derecho de huelga privilegiando la garantía constitucional con los necesarios límites que garanticen el interés general sin anular el derecho en cuestión.

Sobre este particular, la recopilación de Recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT ha precisado en concordancia con el proyecto de ley que se presenta:

“581. Para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga, el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población.

582. 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 periodo 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.

583. El principio sobre prohibición de huelgas en los «servicios esenciales» podría quedar desvirtuado si se tratara de declarar ilegal una huelga en una o varias empresas que no prestaran un «servicio esencial» en el sentido estricto del término, es decir, los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población.”

En el mismo sentido, se propone la creación de un nuevo artículo 430B que actualice las causales de ilegalidad del cese colectivo de actividades en concordancia con las prohibiciones referidas a los denominados servicios mínimos de los servicios esenciales en sentido amplio que han demostrado derivar en hacer nugatorio el derecho constitucional.

3. Requisitos para el ejercicio del derecho de huelga: El procedimiento y requisitos para la declaratoria de la huelga y su titularidad en los trabajadores se reivindica en el texto del proyecto que pretende hacer viable el ejercicio democrático de la decisión de optar por la huelga eliminando requisitos de matriz restrictiva de la garantía constitucional.

Se prevé de la misma forma la obligación para las autoridades del trabajo de asistir para presenciar y comprobar la votación de la huelga.

De la misma manera en concordancia con la inclusión de las diversas modalidades de huelga se incluye el procedimiento para el ejercicio de la denominada huelga imputable al empleador.

De la misma forma, se reitera el procedimiento legal para la solución del conflicto colectivo transcurridos 60 días para promover la concertación con la intervención de una subcomisión de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

Por los honorables congresistas,

**AIDA AVELLA ESQUIVEL**  
Senadora de la República  
Lista de la Decencia

**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**GUSTAVO PETRO URREGO**

Senador de la República  
Colombia Humana

**GUSTAVO BOLÍVAR MORENO**

Senador de la República  
Lista de la Decencia

**DAVID RICARDO RACERO**

Representante a la Cámara  
Lista de la Decencia

**ALBERTO JESÚS CASTILLA**

Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**ANTONIO SANGUINO PÀEZ**

Senador de la República  
Alianza Verde

**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**

Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**PABLO CATATUMBO**

Senador de la República  
Partido FARC

**CRISELDA LOBO**

Senadora de la República  
Partido FARC

**VICTORIA SANDINO**

Senadora de la República  
Partido FARC

**LUIS ALBERTO ALBAN**

Representante a la Cámara  
Partido FARC

**CARLOS CARREÑO**

Representante a la Cámara  
Partido FARC

**OMAR DE JESÚS RESTREPO**

Representante a la Cámara  
Partido FARC

**JAIRO CALA**

Representante a la Cámara  
Partido FARC

**JULIÁN GALLO**

Senador de la República  
Partido FARC