



El empleo es de todos

Mintrabajo

Bogotá, D.C.

Doctor

ORLANDO ALFONSO CLAVIJO CLAVIJO

Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente
CAMARA DE REPRESENTANTES

Carrera 7 No 8 – 68 Piso 5

Bogotá D.C.

	MINTRABAJO	No. Radicado	08SE201930000000037070
		Fecha	2019-09-12 09:01:39 am
Remitente	Sede	CENTRALES DT	
	Depen	DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE RELACIONES LABORALES E INSPECCION	
Destinatario	CAMARA DE REPRESENTANTES		
Anexos	0	Folios	4
 COR08SE201930000000037070			



Al responder cite radicado: **20193.70185542** Id: **33207**
 Folios: 4 Fecha: 2019-09-13 10:06:49
 Anexos: 0
 Remitente : MINISTERIO DE TRABAJO
 Destinatario: ORLANDO CLAVIJO CLAVIJO

ASUNTO: CONCEPTO PROYECTO DE LEY 071 DE 2019 CÁMARA "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".

Honorables Representantes:

Este despacho recibió solicitud para rendir concepto respecto del Proyecto de Ley No. 071 de 2019 Cámara "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". En virtud de esta solicitud, respetuosamente nos permitimos realizar las siguientes observaciones:

1. IDENTIFICACIÓN Y OBJETO DEL PROYECTO

Los principales alcances de la iniciativa radicada el 24 de julio de 2019, por los Honorables Congresistas Aida Yolanda Avella Esquivel, Iván Cepeda Castro, Gustavo Petro Urrego, Gustavo Bolivar Moreno, Jesús Alberto Castilla Salazar, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Alexander López Maya, Criselda Lobo Silga, Victoria Sandino Simanca Herrera, Julián Gallo, David Ricardo Racero Mayorca, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Alberto Carreño Marín, Omar de Jesús Restrepo Correa, Jairo Renaldo Cala Suárez, Wilson Neber Arias Castillo, Pablo Catatumbo, Carlos Carreño, Jairo Cala, que pretende, entre otras cosas, redefinir el derecho de huelga en los términos de los Convenios Fundamentales y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. Igualmente, tiene como propósito definir los servicios mínimos como limitante del derecho de huelga en los servicios públicos.

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33

Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX

(57-1) 5186868

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano

Bogotá Carrera 7 No. 32-63

Puntos de atención

Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

Línea nacional gratuita

018000 112518

Celular

120

www.mintrabajo.gov.co





2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA Y OBSERVACIONES

El Proyecto de Ley contiene siete (7) artículos, el artículo 1, con el cual se pretende modificar el artículo 429, relacionado con la definición de huelga; el artículo 2, que modificaría el artículo 430 referente a la prohibición de huelga en los servicios públicos; el artículo 3° mediante el cual se crearía el artículo 430 A. Servicio Mínimo; el artículo 4° que crea el artículo 430 B, sobre restricción al Derecho de Huelga; el artículo 5° que modifica el artículo 444 respecto de la decisión de los trabajadores, así mismo, el artículo 6 que modifica el artículo 445 respecto del desarrollo de la huelga, y finalmente el artículo 7 que modifica el artículo 448, respecto de funciones de las autoridades del Trabajo.

3. NORMATIVIDAD VIGENTE

El derecho a la huelga está consagrado en la Constitución Política de la siguiente manera:

“ARTICULO 56. Se garantiza el derecho de huelga, **salvo en los servicios públicos esenciales** definidos por el legislador.” (negrillas y subrayas fuera del texto original).

El 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), por lo cual cumple finalidades fundamentales para el Estado Social de Derecho como lo son: 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.

La Oficina de Internacional del Trabajo en el documento *“La Libertad sindical”* señala una serie de criterios fundamentales para el análisis de este derecho: i) Es un derecho fundamental de los trabajadores y de sus organizaciones únicamente en la medida en que constituya un medio de defensa de sus intereses económicos; ii) constituye uno de los instrumentos esenciales para promover y defender sus intereses profesionales; iii) es corolario indisoluble del derecho de sindicación protegido por el Convenio número 87 “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación”¹; iv) no busca sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social; y v) puede ser objeto de restricciones o incluso de prohibición y garantías compensatorias.

De lo anterior se puede concluir que el derecho a la huelga está dotado de una doble protección constitucional, pues además de estar consagrado en el artículo 56 de la Constitución Política, tiene

¹ Convenio ratificado por Colombia el 24 de mayo de 1966

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfonos PBX
(57-1) 5186868

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63
Puntos de atención
Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

Línea nacional gratuita

018000 112518
Celular
120
www.mintrabajo.gov.co





una relación estrecha con la libertad sindical como derecho desarrollado por el Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual hace parte del Bloque de Constitucionalidad².

En ese sentido, para la Corte Constitucional el núcleo esencial del derecho de huelga consiste en *“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. Esta facultad, claro está, no es absoluta. El punto es que la huelga constituye un mecanismo cuya garantía implica el equilibrar las cargas de trabajadores y empleadores en el marco del conflicto colectivo de trabajo. Las restricciones al derecho de huelga deberán tener en cuenta este propósito, de modo que si bien tal derecho puede ser limitado con el fin de proteger otros de mayor jerarquía (v.gr. los derechos fundamentales) o el interés general (bajo la forma del orden público, por ejemplo), el poder que la Constitución pretende reconocer a los trabajadores no puede quedar desfigurado.”*³

4. CONSIDERACIONES FRENTE AL PROYECTO

4.1. Respeto del artículo 1°

Como lo ha sostenido la Corte Constitucional, la huelga es un derecho traducido en la facultad que tienen los trabajadores como mecanismo de presión 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, atendiendo las restricciones de ley. Así, la definición de huelga contenida en el Proyecto de Ley 071 de 2019 Cámara, no se encuentra ajustada a la definición fijada por la Constitución y los preceptos fijados por la OIT.

Respecto del inciso 2° sobre la libertad de huelga, se considera que en el proyecto debe advertirse que no existe definición legal respecto del término “servicios públicos esenciales”, por lo que no es dable señalar lo relacionado con el “sentido estricto del término”.

En relación con el literal tercero en el que se refiere *“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”*, se reitera que el proyecto no define cuáles son esos servicios públicos esenciales, y en segundo lugar, se incluye el término servicios mínimos, que tampoco se encuentra definido en los apartes del proyecto, lo que puede causar confusión en las relaciones colectivas del trabajo y en el desarrollo de las huelgas.

² Corte Constitucional. Sentencia C- 122/12. M.P. Jorge Ignacio Pretelt

³ Sentencia C-201/02 de la Corte Constitucional.

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfonos PBX
(57-1) 5186868

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63
Puntos de atención
Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

Línea nacional gratuita

018000 112518
Celular
120
www.mintrabajo.gov.co





Igualmente, en el "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", dichas modalidades de huelga no cuentan con un desarrollo definido en el proyecto, no se explican detalladamente, ni se establecen los parámetros de dichas modalidades. Se considera que no es suficiente que se haga el llamado a los criterios desarrollados por los órganos de la OIT, sino que deberían describirse tales modalidades. Adicionalmente la ley es la que debe definir el incumplimiento por parte del empleador.

En cuanto a lo propuesto en el "Parágrafo 2. La huelga, según sus finalidades puede ser: Contractual, de Solidaridad, Política o de protesta, e Imputable al Empleador." Dichos conceptos, no se encuentran definidos en la legislación no obstante lo anterior, han sido desarrollados por la OIT, que pueden servir como base para la definición precisa en el proyecto de ley. Esto se hace necesario pues de no realizarse podría generar afectación a las relaciones laborales, por las múltiples interpretaciones y aplicaciones que se les daría a estos nuevos conceptos.

4.2. Respecto al artículo 2°

La Corte Constitucional ha definido los servicios públicos esenciales como aquellas actividades cuya "interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad y la salud de la persona en todo o en parte de la población"⁴. Por lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido dos condiciones para que se pueda restringir el derecho de huelga: "En primer término es necesario que ésta sea materialmente un servicio público esencial. Y, en segundo término, desde el punto de vista formal, es necesario que el Legislador haya expresamente definido la actividad como servicio público esencial y restringido el derecho de huelga en ella".⁵

Adicionalmente, en jurisprudencia de dicha alta corporación se ha señalado que las restricciones que se impongan al ejercicio del derecho de huelga deben ser necesarias, indispensables, razonables y proporcionadas a la finalidad que se pretende alcanzar, con el fin de no hacerlo nugatorio o impracticable, pues si ello no es así, se atentaría contra la libertad sindical⁶.

En Colombia, la Ley ha limitado el derecho a la huelga entre otros en los siguientes servicios: la Banca Central⁷, la seguridad social relacionada con salud y pago de pensiones⁸, los servicios públicos

⁴ Sentencia de la Corte Constitucional: C-691 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵ Sentencia de la Corte Constitucional: C-473 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia de la Corte Constitucional: C-663 del 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell; En el mismo sentido, Sentencia de la Corte Constitucional: C-466 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁶ Sentencia de la Corte Constitucional: C-1369 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia de la Corte Constitucional: C-858 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

⁷ Ley 31 de 1992

⁸ Ley 100 de 1993

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33

Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX

(57-1) 5186868

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano

Bogotá Carrera 7 No. 32-63

Puntos de atención

Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

Línea nacional gratuita

018000 112518

Celular

120

www.mintrabajo.gov.co





domiciliarios⁹, la administración de justicia¹⁰, el servicio que presta el Instituto Nacional Penitenciario "INPEC"¹¹, el transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación en el territorio nacional¹², la prevención y control de incendio¹³, las actividades de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (DIAN)¹⁴, entre otros.

En consideración de lo anterior y teniendo en cuenta en que las altas cortes han sido enfáticas en que el legislador debe especificar cuáles son los servicios públicos esenciales, se sugiere que el proyecto de ley defina estos servicios públicos esenciales.

4.3. Respetto al artículo 3°

El proyecto de Ley introduce el concepto de "servicio mínimo" sin una definición clara. Así mismo, el párrafo que se sugiere no se relaciona con el contenido de la Ley 1210 de 2008 en la cual se indica que la legalidad o ilegalidad de una suspensión o paro colectivo del trabajo será declarada judicialmente mediante trámite preferente, dicha decisión es sustancialmente diferente a la "calificación de incumplimiento en la prestación de servicios mínimos durante la huelga", lo que generaría una dificultad en cuanto a unidad de materia.

4.4. Respetto del artículo 4°

Se sugiere que el nombre del artículo sea modificado, así como su redacción, dado que es confuso por cuanto el derecho a la huelga no debe ser restringido, excepto en caso de los servicios públicos esenciales, término que corresponde describir al legislador.

4.5. Respetto del artículo 5°

En consideración del término de huelgas parciales, debe tenerse en cuenta que lo desarrollado por el artículo, corresponde a la huelga que se desprende de la culminación de la etapa de arreglo directo. El nuevo párrafo no se encuentra asociado a dicho procedimiento.

En el mismo sentido, se elimina la obligatoriedad del voto "personal", que es fundamental para garantizar que el trabajador sea quien de manera individual se pronuncie sobre la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a la decisión de un Tribunal de Arbitramento, situación que podría

⁹ Ley 142 de 1994.

¹⁰ Ley 270 de 1996.

¹¹ Decreto 407 de 1994.

¹² De conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan.

¹³ Ley 322 de 1996.

¹⁴ Ley 633 de 2000

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfonos PBX
(57-1) 5186868

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63
Puntos de atención
Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

Línea nacional gratuita

018000 112518
Celular
120
www.mintrabajo.gov.co





generar voto a través de delegados o mediante poder, lo que desvirtúa esa decisión personalísima del trabajador.

De otro lado, se modifican las reglas de la votación, sin exigir que sea la totalidad de trabajadores de la empresa quien tome la relevante decisión de optar por la huelga o por el Tribunal de Arbitramento sino que se deja la decisión en manos de la mayoría de afiliados al sindicato mayoritario y de la tercera parte de los trabajadores de la empresa, cuando el sindicato sea minoritario, situación que desconoce que mediante sentencia C – 085 de 1995, la Corte Constitucional declaró exequible tal artículo al señalar:

*“Pues bien, tal exigencia se ajusta perfectamente a la Constitución. 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.**”*

En cuanto a la decisión de someter el diferendo a la decisión de árbitros, es lógico que ella se adopte también por la mayoría. Lo contrario no tendría sentido a la luz de los mismos principios democráticos. Esto, en relación con el numeral 2 del artículo 445 del Código Sustantivo de Trabajo, modificado por el artículo 62 de la ley 50 de 1990.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).”

4.6. Respeto del artículo 6°

Conforme se expresó en el artículo anterior, lo que se expresa en el literal segundo que predica “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” aunque tal modificación sería una garantía mayor para los trabajadores sindicalizados, restringiría los derechos de los trabajadores no sindicalizados, generando desigualdades. Se debe tener en cuenta que todos los trabajadores de una empresa hacen parte de la huelga, sean sindicalizados o no y por ende todos deben tener igual derecho a exponer sus posiciones cuando se considere someter el diferendo a un camino distinto de la huelga.

4.7. Respeto al artículo 7°

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfonos PBX
(57-1) 5186868

Atención Presencial
Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63
Puntos de atención
Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

Línea nacional gratuita
018000 112518
Celular
120
www.mintrabajo.gov.co





El empleo
es de todos

Mintrabajo

Una vez sometido el diferendo a un tribunal de arbitramento no hay razón para que la huelga continúe, por lo que no se encuentra justificada la eliminación del párrafo que señala la obligación de los trabajadores a reincorporarse en sus actividades de trabajo.

5. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

En consideración a lo anterior, se sugiere que en el trámite de este proyecto de ley sea discutido en un trabajo colectivo que involucre a la Comisión Nacional de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, en aras de su perfeccionamiento.

Cordialmente,

CARLOS ALBERTO BAENA LÓPEZ
Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección

Elaboró: AGonzález
Transcribió: KristieP
Aprobó: AngelaC

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX
(57-1) 5186868

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

Puntos de atención
Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

Línea nacional gratuita

018000 112518

Celular

120

www.mintrabajo.gov.co

