

Bogotá D.C., marzo 31 de 2023

Doctora
GLORIA INÉS RAMIREZ RIOS
Ministra
Ministerio del Trabajo
Ciudad

Doctora
IRENE VÉLEZ TORRES
Ministra
Ministerio de Minas y Energía
Ciudad

***ASUNTO: COMENTARIOS A LA PROPUESTA NORMATIVA SOBRE EL
DERECHO DE HUELGA EN SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES***

Respetadas Señoras ministras:

Las Agremiaciones de los sectores de electricidad y gas natural, ACOLGEN, ANDEG, ANDESCO, ASOCODIS, NATURGAS y SER Colombia, con un ánimo constructivo que pondera el bienestar del país, nos permitimos remitir observaciones al Proyecto de Ley de Reforma Laboral "Trabajo por el Cambio" y, específicamente, frente a la propuesta sobre el derecho de huelga en servicios públicos esenciales, de la siguiente manera:

1. Introducción

En primer lugar, es importante mencionar que la huelga, como un derecho de los trabajadores, es un asunto que es prolífico en desarrollo normativo y jurisprudencial, sobre todo por parte de las Honorables Cortes Constitucional y Suprema de Justicia, por lo que nuestro primer comentario se orienta a solicitarles que en las modificaciones que se pretendan realizar respecto de dicho derecho, se consideren las disposiciones constitucionales y los pronunciamientos de dichas Cortes y, sobre todo, de aquellos que se refieren a la huelga dentro de la prestación de servicios públicos esenciales¹.

Para el caso particular, creemos que el loable interés del Gobierno en hacer modificaciones que maximicen los derechos de los trabajadores, debe considerar que hay sectores que prestan servicios esenciales en los que el reconocimiento del derecho de huelga puede afectar el interés general y colectivo para la

¹ De conformidad con el Artículo Cuarto de la Ley 142 de 1994 para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la Ley 142 de 1994 se considerarán servicios públicos esenciales.

comunidad, incluso en formas irremediables. Al respecto, reiteramos que como agremiaciones consideramos legítima la protección del derecho de huelga, pero no su aplicación extendida a servicios esenciales, pues tal y como lo ha indicado la Corte Constitucional tal derecho, como todos, no es absoluto por lo que tiene límites y exclusiones.

Dado lo anterior, nuestro interés en este caso es presentar comentarios que aporten al análisis del Gobierno que preserve la institucionalidad y se propenda por un mejor relacionamiento de las empresas del sector de servicios públicos domiciliarios con sus trabajadores, sin afectar la continuidad del servicio y los intereses superiores de la comunidad.

Lo anterior, sin perjuicio de advertir que las empresas afiliadas a las Asociaciones firmantes tienen las mejores relaciones con su personal, y que tienen el firme propósito de mejorarlas con el tiempo, en tanto entendemos el valor de nuestro recurso humano para garantizar la prestación de servicios esenciales de manera permanente, ininterrumpida y eficiente a la mayor parte de los colombianos, en el contexto de asegurar el principio superior del interés general y colectivo sobre el particular desde nuestra actividad, definida como un servicio público esencial.

Dicho lo anterior, a continuación describimos brevemente la situación actual del derecho de huelga en Colombia.

2. Contexto normativo y jurisprudencial.

- 2.1. El derecho de huelga se encuentra consagrado en el artículo 56 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual “se garantiza el derecho de huelga, **salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador**”. Este derecho 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: equilibrar las relaciones entre los patrones y los trabajadores, garantizar la negociación colectiva, resolución de los conflictos económicos colectivos de manera pacífica y materializar el respeto de la dignidad humana y de los derechos de los trabajadores.
- 2.2. La H Corte Constitucional ha señalado las características del derecho de huelga en repetidas ocasiones, en la sentencia C-201 del 2002 emite una línea jurisprudencial posteriormente reiterada en las sentencias C-691 de 2008, C-466 de 2008, C-349 de 2009: “(L)a huelga constituye un instrumento de vital importancia en el marco de las relaciones laborales entre trabajadores y empleadores, toda vez que sirve de medio legítimo de presión para alcanzar mejores

condiciones de trabajo y, de esa manera, un equilibrio y justicia sociales, así como el respeto de la dignidad humana y la materialización de los derechos del trabajador”

2.3. También la misma Corte en la sentencia C-432/96, presentó algunos criterios jurisprudenciales, de los cuales resaltamos aquellos que presentan una mayor relevancia para los sectores que se agrupan en los servicios públicos esenciales:

- *"- El derecho a la huelga no es un derecho fundamental, puesto que para su ejercicio requiere de reglamentación legal.*
- *"- Sólo puede ejercerse legítimamente el derecho a la huelga cuando se respetan los cauces señalados por el legislador.*
- *"- El derecho a la huelga puede ser objeto de tutela cuando se encuentra en conexión íntima con los derechos al trabajo y a la libre asociación sindical, derechos que sí ostentan el carácter de fundamentales.*
- *"- El derecho a la huelga solamente puede excluirse en el caso de los servicios públicos esenciales, cuya determinación corresponde de manera exclusiva al legislador, o los señalados como tales por el Constituyente, de acuerdo con la interpretación realizada acerca del contenido de las normas constitucionales vigentes.*
- *"- El derecho a la huelga puede ser restringido por el legislador para proteger el interés general y los derechos de los demás. "- El derecho a la huelga también puede ser restringido por el legislador cuando de su ejercicio se deriva la alteración del orden público."*

2.4. Estos criterios permiten concluir que el derecho de huelga presenta límites y exclusiones. La primera se configura por la prohibición expresa para los trabajadores que laboren en empresas que prestan servicios públicos esenciales. En segundo lugar, su aplicación debe ceñirse a la reglamentación que haga el legislador. En el mismo pronunciamiento, la Corte sostuvo que 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.” (Énfasis fuera del texto original)

2.5. El art. 56 de la Constitución establece que la ley reglamentará el derecho a la huelga. Así, el legislador estableció en el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo la prohibición expresa de la huelga en los servicios públicos y consideró como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Indica el Artículo 430 del CST que se constituyen como servicio público, entre otras, las siguientes actividades:

- las que se presten en cualquiera de las Ramas del Poder Público;*
- las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;*
- las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;*
- las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;*
- las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del Gobierno*

2.6. La Corte Constitucional ha analizado la constitucionalidad de algunos literales del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo en los cuales se califican como constitutivas de servicio público algunas actividades. A través de la sentencia C-450 de 1995 se declaró la constitucionalidad de los literales b) y h), en los cuales se señalan como servicios públicos:

*"(...) b) Las empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
(...) h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno"*

- 2.7. De esta manera, la Corte Constitucional manifestó que las actividades señaladas en el literal b) constituyen servicios públicos esenciales, pues están destinadas a asegurar la libertad de circulación o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales: *"Con respecto al literal b) de la mencionada disposición estima que las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc)"*
- 2.8. Por su parte, en relación con las actividades señaladas en el literal h), la Corte señaló que también pueden constituir servicios públicos esenciales, pues son fundamentales para asegurar a su vez otras actividades esenciales, como el transporte, la generación de energía, etc., todas ellas dirigidas a asegurar igualmente el ejercicio o disfrute de los derechos fundamentales: *"En lo atinente a las actividades de explotación, refinación y transporte de petróleo y sus derivados, a que alude la letra h), estima la Corte que éstas son actividades básicas y fundamentales para asegurar a su vez otras actividades esenciales, como el transporte, la generación de energía, etc., todas ellas dirigidas a asegurar igualmente el ejercicio o disfrute de los derechos fundamentales. Por consiguiente, dichas actividades constituyen servicios públicos esenciales"*
- 2.9. Por lo anterior, se puede concluir que en Colombia existe una prohibición expresa de carácter constitucional desarrollada por la jurisprudencia y las leyes de la procedencia de la huelga en las empresas cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos esenciales. El órgano legislativo colombiano ha determinado en distintas leyes el carácter de esencial para algunos servicios públicos a saber: banca central (Ley 31 de 1992); servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994); servicio de salud y pensiones (en cuanto a reconocimiento y pago, Ley 100 de 1993); administración de justicia (Ley 270 de 1996); transporte por tierra, mar y aire (Ley 366 de 1996), y Dian (Ley 633 del 2000). Adicionalmente, existen unos servicios públicos esenciales, definidos como tal por la propia Constitución, donde no podría ejercerse el derecho de huelga, como la educación, el saneamiento ambiental y el suministro de agua potable, tal como lo ha entendido la Corte Constitucional (Sentencia T-423/96).

- 2.10. El proyecto de Ley Trabajo por el Cambio presentado por el Gobierno Nacional propone una modificación al art. 430² del Código Sustantivo de Trabajo. Este artículo indica que *“Cuando el ejercicio del derecho de huelga pueda comprometer servicios esenciales, se deberá garantizar la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción”*.

Esta propuesta supone que el ejercicio del derecho “puede” comprometer servicios esenciales y, como ya se indicó, el ordenamiento jurídico colombiano y el desarrollo jurisprudencial ha indicado, según la Honorable Corte Constitucional que no procede la huelga en la prestación de los servicios públicos esenciales. Consideramos que la redacción del art. 62 del proyecto de Ley agrega conceptos que son ambiguos y que no están en línea con el desarrollo jurisprudencial.

3. Solicitud al Gobierno Nacional

Con el debido respeto, y considerando que es nuestro interés que prevalezcan los derechos que les asisten a los trabajadores y a la sociedad en general dentro de los límites señalados por la Constitución Política y la H. Corte Constitucional, les solicitamos que se analice con mayor cuidado el texto propuesto y se preserve lo sentenciado por la Corte, lo cual contribuye a generar un espacio de seguridad jurídica para cumplir con el objetivo social de lograr una prestación continua de los servicios públicos esenciales.

Por su parte, solicitamos que el Ministerio de Trabajo convoque una mesa de discusión con las Asociaciones firmantes de esta comunicación a fin de ampliar lo expuesto respecto a los comentarios al contenido del Proyecto del Ley, en el marco de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia.

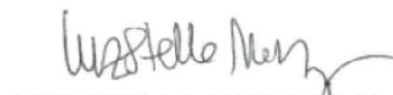
² ARTÍCULO 62. Modifíquese el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:
ARTÍCULO 430. HUELGA EN LOS SERVICIOS ESENCIALES. *Cuando el ejercicio del derecho de huelga pueda comprometer servicios esenciales, se deberá garantizar la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción.*

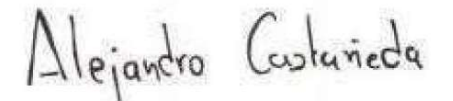
Se consideran esenciales los servicios cuya interrupción pudiera poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población. La fijación de los servicios mínimos se hará de común acuerdo entre el o los empleadores o asociaciones de empleadores concernidos, por una parte, y las organizaciones de trabajadores o grupos de trabajadores, por otra.

Cordialmente,


NATALIA GUTIÉRREZ J.
Presidente Ejecutiva
ACOLGEN


CAMILO SÁNCHEZ O.
Presidente
ANDESCO


LUZ STELLA MURGAS M.
Presidenta
NATURGAS


ALEJANDRO CASTAÑEDA C.
Director Ejecutivo
ANDEG


JOSÉ CAMILO MANZUR J.
Director Ejecutivo
ASOCODIS


ALEXANDRA HERNÁNDEZ
Presidenta Ejecutiva
SER COLOMBIA

Con Copia:

Dr. Roy Barreras – Presidente Senado de la República

Dr. David Ricardo Racero – Presidente Cámara de Representantes

Dr. Edwin Palma Egea – Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección