

**El derecho humano a los servicios públicos esenciales: una mirada a la  
prohibición del derecho a la huelga**

**Andrés Muñoz Valencia**  
**Manuel Londoño Londoño**

**Universidad EAFIT**  
**Escuela de Derecho**  
**Medellín**  
**2021**

**El derecho humano a los servicios públicos esenciales: una mirada a la  
prohibición del derecho a la huelga**

**Monografía para optar por el título de abogados**

**Andrés Muñoz Valencia  
Manuel Londoño Londoño**

**Asesor: Armando Múnera Posada**

**Universidad EAFIT  
Escuela de Derecho  
Medellín  
2021**

**Nota de Aceptación**

---

---

**Jurado**

---

**Jurado**

---

## **Resumen**

La presente monografía busca resolver en cuatro capítulos el problema que existe frente al ejercicio del derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales en Colombia. A partir de esta premisa, se realizó un marco teórico sobre la legislación internacional y su posición dentro del ordenamiento jurídico colombiano; además de una breve explicación sobre el funcionamiento, organigrama y facultades de la Organización Internacional del Trabajo. Con esto, lo que se buscó fue poner en contexto las facultades de este organismo internacional, pero sobre todo la validez de sus decisiones y/o regulaciones en nuestro país. Posteriormente, se contrastó la posición sobre el derecho a la huelga y los servicios públicos esenciales entre ambas regulaciones.

En este orden de ideas, esta monografía tocó temas como: la definición de los tratados internacionales, el bloque de constitucionalidad, el derecho a la huelga y los servicios públicos esenciales. Además, se trataron temas como la Organización Internacional del Trabajo, el trámite de ratificación de los tratados internacionales en Colombia, el funcionamiento del ejercicio del derecho a la huelga, así como otros aspectos importantes a la hora de adoptar una posición al respecto del problema planteado en este escrito.

## **Palabras Clave**

Tratados internacionales, bloque de constitucionalidad, derecho al trabajo, derecho a la huelga, derecho internacional, derecho multilateral, Organización Internacional del Trabajo, servicios públicos esenciales, bloque de legalidad, convenios OIT, recomendaciones OIT, empleador, trabajador, derechos humanos.

## Índice general

Resumen .....	4
Palabras Clave .....	4
Introducción .....	6
Capítulo I: la legislación internacional y su aplicación en Colombia .....	8
1.1 Sobre los tratados internacionales .....	8
1.2 El bloque de constitucionalidad.....	11
Capítulo II: la Organización Internacional del Trabajo .....	16
Capítulo III: el derecho a la huelga .....	23
Capítulo IV: los servicios públicos esenciales .....	32
4.1 Sobre el marco jurídico de los servicios públicos esenciales .....	32
4.2 Desarrollo jurisprudencial y doctrinal .....	40
Conclusiones .....	46
Referencias .....	48

## Índice de tablas

Tabla 1.....	17
Tabla 2.....	24
Tabla 3.....	28
Tabla 4.....	36
Tabla 5.....	39

## Índice de figuras

Figura 1. ....	15
Figura 2. ....	22
Figura 3. ....	31
Figura 4. ....	45

## Introducción

La regulación del derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales ha cobrado especial importancia en Colombia, un país que en pleno 2021, en el medio de una pandemia, no cuenta con una definición que logre un consenso general entre legisladores, jueces y ciudadanos al momento de establecer cuáles actividades forman parte de esta categoría jurídica.

En este sentido, esta discusión no solo es actual, sino que requiere de una redefinición después de los tiempos del COVID, puesto que después de una paralización total de la economía global, el mundo se ha dado cuenta de lo que en realidad es esencial, que como se verá en el grueso de esta investigación, dista de lo que hasta este momento se había establecido como tal. Esto debe plantearse a manera de reflexión, en tanto y en cuanto durante el desarrollo de esta monografía se evidenciarán los absurdos criterios utilizados para determinar la esencialidad de un servicio o actividad en la regulación actual.

A lo anterior, se la ha sumado una injerencia cada vez mayor de la regulación internacional en cabeza de la Organización Internacional del Trabajo, la cual cuenta con una opinión propia y marcada por su doctrina, respaldada por un amplio desarrollo normativo internacional al respecto de lo que considera como derecho a la huelga y servicio público esencial. Así, la existencia de una creciente tendencia a la regulación multilateral en el medio de un mundo altamente globalizado ha llevado a la unión del derecho laboral, internacional y público, para interpretar los criterios comunes que tienen el Estado colombiano y la Organización Internacional del Trabajo a la hora de definir las actividades que pueden ser un servicio público esencial.

Esta categorización de una actividad como esencial determinará la posibilidad del ejercicio del derecho a la huelga, debido al consenso que existe sobre la limitación del ejercicio del este frente a estos. Esto es importante, porque de aquí deriva el **objetivo principal** de la monografía, el cual consiste en determinar la regulación aplicable del derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales en Colombia, ya que esta no se encuentra del todo clara, debido a la injerencia de la legislación internacional que hace parte del bloque de constitucionalidad propuesto por la Corte Constitucional.

Es por esta razón, por lo que se buscó determinar este objetivo a partir de tres (3) objetivos específicos, que no solo estuvieron embarcados en la búsqueda de una respuesta, sino que también

desarrollaron un contexto acerca del funcionamiento de los elementos que convergen a su en estos, con la intención de hacer el escrito más ameno para los ojos de los no abogados.

En este orden de ideas, **el primero de estos objetivos específicos**, consistía en analizar cuál es la repercusión de los tratados internacionales dentro del bloque constitucional, ya que estos son de vital importancia para determinar el marco regulatorio y jerárquico aplicable a la norma que regula la materia en cuestión. Esto es importante, debido a que existe una amplia normatividad internacional al respecto, frente a la Organización Internacional del Trabajo de la que Colombia es miembro, por lo que fue necesario establecer cuál es la posición de estas disposiciones en el país.

Por lo anterior es que entraron a colación los otros dos objetivos, uno que buscó **definir la estructura y funcionamiento de la Organización Internacional del Trabajo y su posición frente al derecho a la huelga** y otro con miras a determinar **cuáles son los parámetros que indican cuándo se está frente a un servicio público esencial en Colombia**.

Esto es importante no solo para establecer cuál es la regulación aplicable, sino para entender un poco como es que funciona este sistema internacional del trabajo y su carácter de gran legislador supranacional. Es por ello, por lo que se buscó toda la regulación actual sobre la materia y se llegó a un análisis a la hora de establecer cuándo efectivamente se está en frente a una actividad catalogada como servicio público esencial, y con esto lograr entender cuál es la regulación aplicable frente al derecho a la huelga.

## Capítulo I: la legislación internacional y su aplicación en Colombia

### *1.1 Sobre los tratados internacionales*

Para iniciar con el proceso de análisis de este trabajo es preciso realizar un desarrollo en donde se evidencie el marco de la legislación internacional en la materia y su aplicación a la normativa colombiana. Por lo anterior, este primer capítulo tratará de definir el funcionamiento de los tratados internacionales y su repercusión dentro del sistema normativo colombiano, desde una perspectiva de la jerarquía normativa. En este orden de ideas, se analizará el concepto del bloque de constitucionalidad que ha instaurado la Corte Constitucional como una forma de observar las disposiciones de la Carta Magna como un bloque normativo más amplio que el simple articulado contenido en la Constitución Política.

En primer lugar, es necesario establecer que Colombia acoge la definición de tratado internacional de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados. Para estos efectos, un tratado es un acuerdo celebrado por escrito entre estados o sujetos de derecho internacional<sup>1</sup>, regidos a su vez por una normativa multilateral<sup>2</sup>. De esta manera, un tratado puede constar en un documento con un instrumento<sup>3</sup> único, o en dos o más instrumentos conexos o cualquiera que fuera su determinación particular.

En segundo lugar, el proceso de ratificación de los tratados internacionales en Colombia consta de cinco (5) etapas en donde participan las tres ramas del poder público. Estas etapas son: (i) la negociación, (ii) la aprobación en el Congreso de la República, (iii) la sanción presidencial, (iv) el control de la Corte Constitucional, y (v) la promulgación.

La negociación como primera etapa tiene como finalidad llegar a un acuerdo entre sujetos de derecho internacional, para así plasmarlo en un escrito normativo de valor internacional. Siendo así, en Colombia la función de negociar internacionalmente temas concernientes a tratados internacionales es del presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, esto según el artículo 189 de la Constitución Política, ya que funge como representante del Estado en asuntos exteriores. Sin embargo, en la práctica, esta función es delegada al Ministro de Relaciones Exteriores o a sus agentes diplomáticos.

---

<sup>1</sup> Son sujetos de derecho internacional, los Estados y las Organizaciones Internacionales.

<sup>2</sup> Multilateral: algo que concierne a varios estados o afecta las relaciones entre ellos.

<sup>3</sup>Un Instrumento es todo acuerdo, pacto, tratado, protocolo, convenio o convención suscrita por dos o sujetos de derecho internacional (Gobierno de Mexico, 2021).

La segunda etapa, consta del procedimiento legislativo que se realiza una vez haya culminado la negociación con un acuerdo entre las partes. Es aquí en donde el Gobierno Nacional radica un proyecto de ley en el Congreso de la República, puesto que todo tratado internacional debe tener rango de ley. Con esto, se lleva a cabo el mismo procedimiento de las leyes ordinarias, al menos en temas de mayorías, quorum y número de debates.

La tercera etapa es la sanción presidencial, en esta el presidente verificará si el proyecto de ley es conveniente al país y se ajusta a la Constitución, para que posteriormente, el mandatario envíe la nueva ley dentro de los seis (6) días siguientes a su promulgación a la Corte Constitucional, en donde se lleva a cabo la cuarta etapa del proceso, siempre y cuando se cumpla con los requisitos de procedencia. En caso de encontrar problemas de viabilidad, conveniencia o inconstitucionalidad, se deberá devolver el proyecto al Congreso.

En la cuarta etapa, la Corte Constitucional realiza un estudio exhaustivo que: *“comprende tanto el de los aspectos formales del proceso y celebración del acuerdo y trámite legislativo, como los relacionados con los contenidos materiales del convenio y de la ley, por tratarse de un control constitucional integral”* (Corte Constitucional, Sentencia C-446, 2009). En este sentido, las características del control que se hace sobre este tipo de leyes son: (i) que sea posterior a la ratificación presidencial, (ii) automático, (iii) integral, (iv) cosa juzgada y (v) que sin esta no puede haber ratificación de tratado como lo dispusiera la misma Corte Constitucional en la Sentencia C-446 de 2009:

Sus características generales, que se trata de un control: (i) previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción gubernamental; (ii) automático, pues la ley debe ser enviada directamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional, dentro de los seis días siguientes a la sanción gubernamental; (iii) integral, en la medida en que la Corte debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y el tratado confrontándolos con todo el texto constitucional; (iv) tiene fuerza de cosa juzgada; y (v) es condición sine qua non para la ratificación del acuerdo. También cumple una función preventiva, pues un control constitucional con las características enunciadas garantiza la supremacía de la Carta y paralelamente el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado Colombiano (Corte Constitucional, Sentencia C-446, 2009).

Es por ello, por lo que es correcto afirmar que los tratados internacionales tienen un control exhaustivo por parte de la Corte Constitucional, puesto que al ser esta una norma internacional,

debe ajustarse al ordenamiento jurídico colombiano y respetar el principio de supremacía constitucional<sup>4</sup>.

De esta manera, una vez satisfecho el control por parte de la Corte, la ley será publicada en el Diario Oficial e iniciará la quinta y última etapa del proceso: la Promulgación (García, 2006), que se encuentra radicada nuevamente en cabeza del Jefe de Estado y consiste en la notificación de la ratificación del tratado internacional a los demás suscriptores. Finalmente, se procederá al canje o al depósito de instrumentos e iniciarán los efectos jurídicos del tratado. El depósito de instrumento en poder del depositario, implica que en los tratados multilaterales se entregue el documento final al ente definido para estos efectos,<sup>5</sup> por su parte en los tratados bilaterales<sup>6</sup> este requisito no es necesario y se surtirá simplemente con el canje de instrumentos.<sup>7</sup>

En tercer lugar, otro aspecto a tener en cuenta en nuestro país es que los tratados internacionales, según el artículo 94 de la Constitución, tienen efectos aquellos no ratificados cuyo contenido verse sobre los derechos inherentes a la condición de ser humano.

La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos. (Constitución Política, 1991, art. 94)

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional se ha manifestado al respecto:

Las reglas del derecho internacional humanitario son hoy, -por voluntad expresa del Constituyente-, normas obligatorias **per se** sin ratificación alguna previa o sin expedición de norma reglamentaria. Y lo son "en todo caso" como lo señala significativamente la propia Carta. Por virtud del texto expreso del artículo 94, bien pueden considerarse incorporados a los derechos y garantías reconocidos por la Carta todos aquellos que sean inherentes a la persona humana. (Subrayado original dentro del texto) (Corte Constitucional, Sentencia C-574, 1992)

---

<sup>4</sup> La supremacía constitucional es el principio que emana de lo dispuesto por el art. 4 de la carta, en donde se sitúa a la Constitución como norma de normas.

<sup>5</sup> En la mayoría de los casos este es la organización internacional rectora de la negociación.

<sup>6</sup> Un tratado bilateral es un acuerdo celebrado por dos (2) sujetos de derecho internacional, mientras que un tratado multilateral es aquel que fue celebrado por tres (3) o más sujetos de derecho internacional.

<sup>7</sup> Esto según el apartado b) del artículo 2 y los artículos 11, 14 y 16 de la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados.

Entre los principios mínimos fundamentales que al tenor de lo preceptuado por el artículo 53 de la Carta Política debe contener el Estatuto del Trabajo se encuentra el de la "...la igualdad de oportunidades para los trabajadores..." Este postulado es una especie del principio de igualdad cuya formulación genérica se consigna en el artículo 13 de la Constitución. La igualdad de oportunidades permite además el desarrollo de la dignidad que genera la persona humana a partir de sus derechos inalienables (artículo 5º) e inherentes (artículo 94). (Corte Constitucional, Sentencia C-546, 1992).

Por último, en el artículo 93 de la Constitución Política se ve una evidente supremacía de los tratados internacionales sobre la ley. Según esto, la Corte Constitucional afirma que: "*El artículo 93 de la Carta establece la prevalencia en el orden interno de ciertos contenidos de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia*" (Corte Constitucional, Sentencia C-225, 1995).

Recapitulando, un tratado internacional es un instrumento legal que ha nacido como resultado de una negociación multilateral. Al mismo tiempo, estos implican un proceso de ratificación y aprobación interno en donde en Colombia participan las tres ramas del poder público. Adicionalmente, el artículo 94 de la Constitución dispone que los tratados no ratificados cuyo contenido verse sobre derechos inherentes a la condición de ser humano, podrán tener efectos, gozando de la supremacía normativa que se estudiará a continuación, ya que estos entrarán a formar parte del llamado bloque de constitucionalidad.

### ***1.2 El bloque de constitucionalidad***

Como se dijo anteriormente, es preciso analizar cómo es la jerarquía normativa de los tratados internacionales en Colombia, en desarrollo del concepto conocido como bloque de constitucionalidad. Es por esto por lo que se debe tener en cuenta los siguientes tres (3) factores, con miras a resolver el primer objetivo específico de la monografía: (i) cuál es el significado del bloque de constitucionalidad, (ii) cómo es que este funciona, y lo más importante, (iii) cuál es la repercusión de los tratados internacionales.

Para iniciar, la normatividad en Colombia ha sido planteada de forma jerárquica en una especie de pirámide, en donde las normas expedidas por las autoridades departamentales y municipales se encuentran en su base, mientras que su cúspide es la Constitución. En este sentido,

la norma superior<sup>8</sup> es la carta de navegabilidad única de cada estado, en ella se plasman los temas esenciales para que éste pueda funcionar. Allí, se describen sus funciones, autoridades, deberes y responsabilidades. Pero también, se describen los derechos de todos los ciudadanos, entre ellos los fundamentales, que son los derechos inquebrantables de cada sujeto, por su condición de ser humano.

Ahora bien, la Constitución en su artículo 4 se define como la norma de normas dentro del ordenamiento jurídico colombiano y ordena que todo nuestro sistema normativo se ajuste a ella, de lo contrario la norma carecerá de validez. Por tal razón, el constituyente de 1991 le otorgó a la Corte Constitucional la función de velar por el cumplimiento del mandato del artículo 4, es decir, que éste sería el órgano encargado de supervisar que ninguna autoridad del Estado realice acciones en contra de la Carta.

Sin desconocer lo anteriormente expuesto, es importante tener en cuenta que la Constitución no puede tratarse solo como un único articulado normativo, sino como un concepto extendido, lo que en lo que la jurisprudencia nacional ha sido descrito como el bloque de constitucionalidad. Esto, hace referencia a aquellas normas y principios que no aparecen formalmente en la Carta, pero son utilizados como parámetros de control de constitucionalidad de las leyes, en tanto han sido formalmente integrados a la Constitución mediante diferentes vías y mandatos (Olaya, 2004). En este sentido, el desarrollo de la Constitución ha sido asombroso, porque no se habla de la Carta como un libro rector, sino como un todo en donde se incluyen otras normas y principios que originalmente no se habían tenido en cuenta en el texto original.

Este concepto fue traído de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés por la Corte Constitucional. En donde el primero, revivió la constitución francesa de 1946 y la Declaratoria de los Derechos del Hombre, derogadas por la constitución de 1958. Esto logró que los dos antiguos instrumentos normativos estuviesen al mismo nivel jerárquico que la carta vigente, creando así una nueva noción de constitución en el país galo, donde no se concebía como un único articulado normativo, sino como un bloque de principios jurídicos que prevalecen sobre las demás normas del Estado. Es por esto, que la Corte en su Sentencia C-578 de 1998 admite la figura del bloque de constitucionalidad como válida y aplicable a Colombia (Corte Constitucional, Sentencia C-578, 1995).

---

<sup>8</sup> Se hace referencia a la Constitución Política

Sin embargo, la Corte fue más allá de lo expuesto por el tribunal francés y afirmó que el bloque normativo a que se hace alusión debe servir como parámetro para establecer la constitucionalidad de las leyes. Aunque, definió que estas “*son verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu*” (Corte Constitucional, Sentencia C-578, 1995).

De la misma manera, el tribunal constitucional a través de la Sentencia C-225 de 1995 ahonda en los componentes que conforman el bloque de constitucionalidad. De esta forma, se dispone que el bloque se define como la “*noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos*” (Corte Constitucional, Sentencia C-225, 1995), lo que significa que la ley los tiene que respetar, reafirmando así el principio de supremacía constitucional, además de que incluye en el bloque aquellos tratados ratificados por el Estado que reconozcan los derechos humanos, y que su limitación en los estados de excepción este prohibida. Así se ve en la iterada sentencia:

La imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores. (Corte Constitucional, Sentencia C-225, 1995)

Ahora bien, el alto tribunal fomentó la creación de la figura del bloque a partir de los artículos 93, 94, 214 y siguientes de la Constitución. Es por esto, que el bloque es un entramado de legislaciones nacionales e internacionales que confluyen en Colombia con intención de ampliar los contenidos materiales de la Carta. En este sentido, se puede concluir que los tratados internacionales no ratificados por Colombia, pero que dentro de su contenido se tocan derechos inherentes al ser humano, pueden llegar a tener validez jurídica siendo parte del bloque de constitucionalidad (Corte Constitucional, Sentencia C-101, 2018).

En este orden de ideas, es aquí donde se satisface el primer objetivo específico de la monografía, ya que los tratados internacionales van a tener un puesto protagonista en el bloque de constitucionalidad cuando el contenido de la norma internacional esté relacionado con los derechos inherentes a la condición de ser humano o de los derechos humanos, sin importar si ésta ha sido sometida a un proceso de ratificación. Sin embargo, las demás normativas internacionales deberán

ser tenidas en cuenta por Colombia, y más cuando se trate de tratados internacionales ratificados, puesto que, aunque carezcan de contenido relacionado con derechos humanos, seguirán siendo vinculantes debido a su rango de ley.

Por otro lado, los artículos 214 y siguientes versan sobre los estados de excepción y sus limitantes. Esto es importante, porque el poder ejecutivo por ningún motivo puede vulnerar los postulados del bloque, incluso si este se encuentra en el marco de funciones extraordinarias presentes en estas circunstancias.

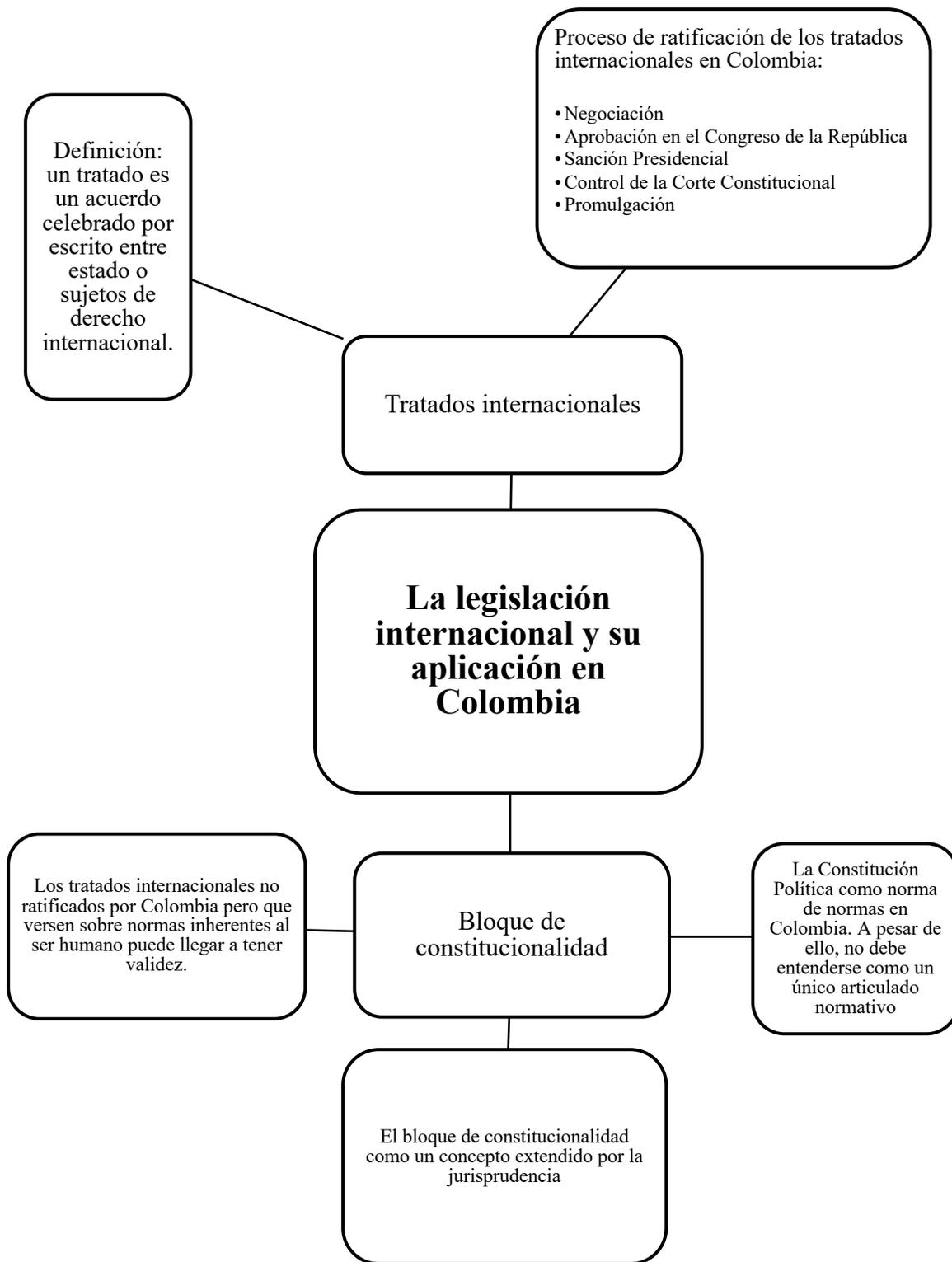
En conclusión, el sistema jurídico internacional está compuesto por diversos tipos de normas, en donde su principal exponente son los tratados internacionales, los cuales como se observó al principio del capítulo deben someterse a un proceso de ratificación para que su contenido sea vinculante para los estados. Sin embargo, Colombia ha sostenido desde su misma Carta Política, que los tratados internacionales cuyo contenido trate sobre derechos inherentes a la condición del ser humano gozan de efectos jurídicos en el territorio, incluso si no se han sometido a proceso alguno de incorporación formal<sup>9</sup>.

Por su parte, el bloque de constitucionalidad es la noción que trae la jurisprudencia constitucional colombiana sobre el entendido de que la Carta no tiene que ser tomada solo como un articulado normativo, sino como un conjunto de normas y regulaciones con un rango superior. Esto funciona como parámetro para las demás normas existentes en el ordenamiento jurídico colombiano, y se conforma tanto por normas nacionales, como internacionales. Es por esto, que la normatividad multilateral hace presencia en Colombia, ya sea porque hace parte del bloque de constitucionalidad o porque ha sido sometida a un proceso de ratificación por parte del Estado y por tanto consta de rango legal.

---

<sup>9</sup> Por proceso de incorporación formal se entiende el proceso de ratificación de tratados internacionales expuesto en la primera parte de este capítulo.

Figura 1.



## Capítulo II: la Organización Internacional del Trabajo

Con el objetivo de poder realizar un análisis complejo respecto a la problemática existente entre las posiciones adquiridas por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante y para estos efectos “OIT”, “La Organización Internacional” “El Organismo”) y la posición adoptada en Colombia frente al derecho a la huelga en servicios públicos esenciales, se hace necesario saber cómo funciona el máximo ente internacional que regula la materia, para ello, se realizará un breve recuento de su funcionamiento e injerencia en el tema. En este sentido, es importante saber: qué tipos de normas expide la Organización Internacional y si son o no vinculantes para Colombia.

En primer lugar, la OIT es parte del sistema de la Naciones Unidas y fue creada por el Tratado de Versalles<sup>10</sup> al final de la Primera Guerra Mundial. Además, la Organización se define como:

La única agencia 'tripartita' de la Organización de las Naciones Unidas (...) La OIT reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembros a fin de establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de todos, mujeres y hombres. (Organización Internacional del Trabajo, 2020)

La OIT funciona mediante un sistema de tripartismo y diálogo social, por lo que sus miembros no son solo estados, sino que también participan organizaciones de trabajadores y de empleadores. He aquí, por lo que se dice que la OIT funciona mediante un tripartismo enfocando sus mediaciones y reglamentaciones en las tres partes principales de las relaciones laborales. Este organismo internacional busca responder a las necesidades de sus miembros, con el objetivo de establecer normas de trabajo, desarrollar políticas y concebir programas, definiendo su actuar como el de un diálogo social a gran escala.

La estructura (...) en la cual trabajadores y empleadores tienen el mismo derecho a voto que los gobiernos en sus deliberaciones, es una muestra del diálogo social en acción. De esta manera se garantiza que las opiniones de los interlocutores sociales queden fielmente reflejadas en las normas laborales, políticas y programas de la OIT. (Organización Internacional del Trabajo, 2020)

---

<sup>10</sup> Tratado Internacional que pone fin a la Primera Guerra Mundial en 1919.

Dentro del funcionamiento interno de esta organización, se tienen tres órganos fundamentales: la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

**Tabla 1.**

*Órganos fundamentales de la OIT*

<b>Órgano</b>	<b>Función</b>
<b>La Conferencia Internacional del Trabajo</b>	Es el órgano principal, en donde se disponen las normas internacionales del trabajo y se reglamentan las políticas generales en sus reuniones una vez al año.
<b>El Consejo de Administración</b>	Es el órgano ejecutivo, el cual sesiona tres (3) veces al año, para tomar decisiones de política de la organización, establecer programas y presupuestos. <sup>11</sup>
<b>La Oficina Internacional del Trabajo</b>	Es la secretaria permanente, responsable de las actividades de la organización.

*Nota: Órganos fundamentales de la OIT dispuestos con una pequeña explicación de sus funciones.*

Es importante tener en cuenta, que la OIT tiene como fin el estandarizar las relaciones laborales a nivel internacional, lo cual logra a través de dos tipos de normas: los convenios OIT y las recomendaciones.

Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen principios y derechos básicos en el trabajo. Las normas se dividen en convenios (o protocolos), que son tratados internacionales jurídicamente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros, o en recomendaciones, que actúan como directrices no vinculantes. En muchos casos, un convenio establece los principios básicos que deben aplicar los países que lo ratifican, mientras

<sup>11</sup> Son sometidos a la Conferencia para su adopción

que la recomendación correspondiente complementa al convenio, proporcionando directrices más detalladas sobre su aplicación. Las recomendaciones también pueden ser autónomas, es decir, que no se encuentran relacionadas con ningún convenio. (Organización Internacional del Trabajo, 2020)

Los convenios nacen como tratados internacionales, ya que su naturaleza implica que sean ratificados por los estados miembros de la organización. En sintonía de lo explicado en capítulos anteriores con respecto a la ratificación de este tipo de normas internacionales, la fase final, es decir el depósito de instrumentos se realiza en el despacho del Director General de la Organización (Organización Internacional del Trabajo, 2020) éste, será el funcionario encargado de velar por la activación del tratado (Organización Internacional del Trabajo, 2020). Adicionalmente, los estados miembros están obligados a iniciar el proceso de ratificación de todos los convenios. Si existiera algún problema en la aplicación de los convenios, la organización presta su colaboración a los países, a través del llamado diálogo social y la asistencia técnica.

Ahora bien, las normas internacionales del trabajo expedidas por la organización cuentan con un sistema de control único, por lo que la OIT mediante recomendaciones sugiere a los estados miembros cómo aplicarlas o cómo se podría mejorar su aplicación en ciertas situaciones. Las recomendaciones son directrices administrativas que imparten los distintos órganos de la OIT en busca de velar por el cumplimiento de sus premisas fundamentales, aunque también pueden estar enfocadas en desarrollar los convenios vigentes. Así, el Organismo y Colombia han establecido por regla general que estas normas no son vinculantes, pero si es deber de los estados miembros contemplarlas e informar a la OIT de todas las medidas pertinentes tomadas a su alrededor (Organización Internacional del Trabajo, 2020)

En este sentido, existe poco consenso dentro de la jurisprudencia nacional frente a la obligatoriedad de las recomendaciones, en especial en lo referido a la Corte Constitucional y a la Corte Suprema. Aquí existe coincidencia en el sentido de que, estas normas no son vinculantes, pero el tribunal constitucional afirma que existe una excepción a la regla planteada, puesto que las recomendaciones expedidas por órganos de control de la OIT serán de obligatorio cumplimiento para el estado colombiano, ya que son compromisos adquiridos con la organización.

Para estos efectos, la OIT se organiza mediante tres (3) órganos especializados: la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la Comisión Tripartita de Aplicación de Normas y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical. A estos se les suman las

comisiones accidentales que se crean para casos concretos, como lo son los Comités Tripartitos del Consejo de Administración y la Comisión de Encuesta, órganos encargados de los procedimientos de reclamaciones y quejas llevados a cabo ante esta Organización. Por último, el Consejo de Administración, al mismo tiempo, este tiene potestad sancionatoria respecto a los estados miembros.

A su vez, la Organización Internacional del Trabajo tiene dos (2) tipos control que pueden terminar en sanción para los países que la conforman: Controles periódicos y accidentales. Dentro de los controles periódicos, se encuentran todos los procedimientos liderados por dos (2) de los tres (3) órganos especializados de la OIT, ya que el Comité de Libertad Sindical (en adelante, “*CLS*” o “*El Comité*”) lleva procedimientos especiales de quejas por violaciones de libertad sindical, los cuales son de carácter accidental, debido a que son individualizados. Los controles periódicos van desde: la rendición de informes sobre los distintos convenios, en especial los fundamentales<sup>12</sup> y los de gobernanza; hasta debates y recomendaciones. Por otra parte, los controles accidentales que existen dentro del marco regulatorio de la Organización Internacional son dos (2): La reclamación, y la queja por violación a la libertad sindical.

En ese sentido, la reclamación se rige por los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT. Con este procedimiento las organizaciones de empleadores y trabajadores tienen el derecho de presentar al Consejo de Administración de la organización internacional una reclamación en contra de cualquier estado miembro si se considera que este no ha implementado medidas satisfactorias para el cumplimiento de la legislación del trabajo. A partir de aquí, la OIT podrá establecer un Comité Tripartito del Consejo de Administración el cual está compuesto por tres (3) miembros, este será el encargado de examinar la reclamación y la respuesta del gobierno.

A su vez, la queja se rige por los artículos 26 al 34, ésta podrá presentarse en contra de cualesquiera de los estados miembros si se considera que incumplieron con un convenio que haya sido ratificado, ésta puede ser interpuesta por otro estado miembro que haya ratificado el mismo convenio, por un delegado de la Conferencia Internacional del Trabajo o por el Consejo de Administración, de oficio, en el marco de sus competencias.

A partir de su presentación, el Consejo de Administración podrá constituir una Comisión de Encuesta, la cual estará compuesta por tres (3) miembros independientes, esta última será la

---

<sup>12</sup> Existen ocho convenios fundamentales en la OIT y cuatro convenios de gobernanza, además de contar la organización con la posibilidad de solicitar el envío de memorias en cualquier momento, más allá de su control periódico.

encargada de realizar una investigación profunda de la queja, finalmente formulando recomendaciones sobre las medidas que tienen que tomarse para tratar los problemas planteados. Se debe tener en cuenta que, en caso de no cumplirse la decisión de cualquiera de los dos mecanismos anteriormente mencionados, el Consejo de Administración según lo dispuesto por el artículo 34, podrá disponer de las medidas más pertinentes para velar por el cumplimiento de las decisiones de los órganos de control de la OIT.

Artículo 34: El gobierno acusado de incumplimiento podrá informar en cualquier momento al Consejo de Administración que ha adoptado las medidas necesarias para cumplir las recomendaciones de la comisión de encuesta o las contenidas en la decisión de la Corte Internacional de Justicia, y podrá pedir que se constituya una comisión de encuesta encargada de comprobar sus aseveraciones. En este caso, serán aplicables las disposiciones de los artículos 27, 28, 29, 31 y 32, y si el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia fueren favorables al gobierno acusado de incumplimiento, el Consejo de Administración deberá recomendar que cese inmediatamente cualquier medida adoptada de conformidad con el artículo anterior. (Organización Internacional del Trabajo, 2020)

Por último, los convenios de la OIT están intrínsecamente relacionados con los derechos humanos. Lo que se evidencia en los artículos 23 y 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los cuales se refieren al trabajo como un aspecto fundamental ligado a la condición del ser humano, por lo que forman parte del entramado normativo de este. Esto, se analizará con un poco más de detalle en los siguientes capítulos, puesto que, es mediante este postulado que el CLS desarrolló los conceptos de servicios públicos esenciales y derecho a la huelga.

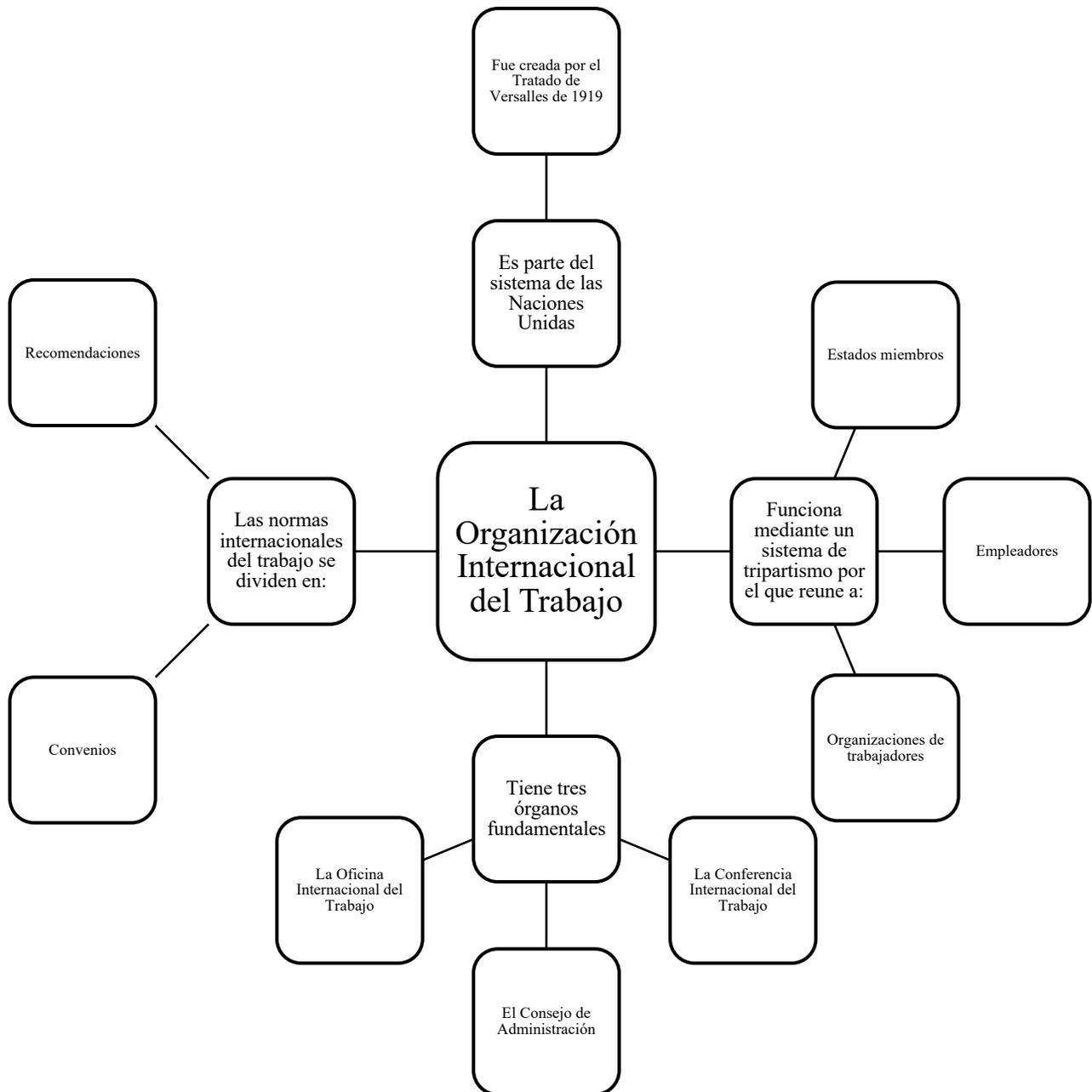
Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24. Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas (Organización de las Naciones Unidas, 2020)

En conclusión, la Organización Internacional del Trabajo es la única organización tripartita dentro del sistema de las Naciones Unidas, puesto que esta conformada por sus estados miembros, así como de organizaciones de trabajadores y empleadores. En este sentido, su principal fin está relacionado con la regulación y estandarización de las relaciones laborales, lo que logra a través de la armonización de un sistema jurídico internacional del trabajo, conformado por los convenios y recomendaciones. En este sentido, los convenios son tratados internacionales, mientras que las recomendaciones son meras directrices que en principio no son vinculantes. Ahora bien, en Colombia las recomendaciones expedidas por los órganos de control de la OIT podrían tener cierta obligatoriedad, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al tratarse de compromisos adquiridos por ser parte de la Organización.

Figura 2.



### **Capítulo III: el derecho a la huelga**

Para tratar el derecho a la huelga es necesario traer a colación los artículos 23 y 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por medio de la cual se postula al derecho al trabajo como uno de los derechos inherentes a la condición del ser humano, al mismo tiempo, que permite poder elegir en que hacerlo, recibir una remuneración equitativa, satisfactoria y digna. Además, se garantiza el derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a las vacaciones pagas y poder sindicalizarse para defender sus derechos.

Adicionalmente, el Comité de Libertad Sindical, ha complementado lo expuesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos con un desarrollo de los Convenios 87 y 98. Al mismo tiempo, establece ciertos lineamientos que los estados miembros de la organización deben cumplir, sin dar una definición de lo qué es el derecho a la huelga.

Para el Comité, quienes definen las condiciones del ejercicio de este derecho son los propios estados, por lo que su acepción podrá variar entre las diferentes regulaciones nacionales, esto, siempre y cuando se cumplan los siguientes lineamientos: (i) el derecho a la huelga es un derecho colectivo, por lo que solo podrán ejercerlo agrupaciones como sindicatos, federaciones y/o confederaciones; (ii) El derecho a la huelga se podrá restringir delimitando categorías de trabajadores que puedan ser privadas del derecho respecto a sus funciones; (iii) solo podrá ejercerse abogando por la promoción, protección y defensa de los intereses económicos y sociales, aunque en algunos casos podrá ser para la promoción, protección y defensa de intereses políticos; (iv) se prohíbe cualquier sanción al trabajador por el ejercicio del derecho a la huelga y si se tomase esta, sería catalogada como un acto de discriminación sindical. (Bernard Gernigon, 1998, pág. 11)

En Colombia, una de las primeras acepciones del derecho a la huelga se da mediante el Artículo 20 del Acto Legislativo 01 de 1936, por el cual se reforma la Constitución de 1886:

Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos. La ley reglamentará su ejercicio. (Subrayado fuera del texto original) (Congreso de la República , 1936).

Con la introducción de la Constitución de 1991, el rango constitucional del derecho a la huelga se mantuvo puesto que el artículo 56 dispuso que: “*Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho.*” (Constitución Política, 1991, art. 56).

El derecho a la huelga fue reglamentado mediante los Decretos de Estado de Sitio 2663 y 2740 de 1950 y la Ley 141 de 1961, que establecen el nacimiento del Código Sustantivo de Trabajo (en adelante, el “*Código Sustantivo del Trabajo*” o el “*CST*”).

Se entiende por huelga 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 empleadores y previos los trámites establecidos en el presente título. (Código Sustantivo del Trabajo, 1951, art. 429).

Del mismo modo que en el Acto Legislativo, el nuevo CST prohíbe el ejercicio del derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales.

De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos. Para este efecto se considera 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. (Código Sustantivo del Trabajo, 1951, art. 430).

Para estos efectos, la siguiente tabla resume las condiciones, requisitos y disposiciones que existen a la hora del ejercicio del derecho a la huelga en Colombia:

**Tabla 2.**

Requisitos y condiciones del Derecho a la Huelga en Colombia

<b>Ley</b>	<b>Artículo</b>	<b>Dispone que:</b>
Código Sustantivo	431 Requisitos	En Colombia no puede efectuarse una suspensión colectiva de trabajo, cualquiera sea su origen, sin antes no haber

del Trabajo		cumplido los requisitos legales. La reanudación de los trabajos implica la terminación de la huelga.
Código	432	
Sustantivo del Trabajo	Delegados	Siempre que exista un conflicto colectivo que pueda dar por resultado en la suspensión del trabajo, el sindicato o los trabajadores nombraran una delegación para que presente al empleador el pliego de condiciones.
Código	433	
Sustantivo del Trabajo	Iniciación de Conversaciones	El empleador estará obligado a recibir a los delegados de los trabajadores dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación oportuna del pliego de condiciones para iniciar conversaciones. El empleador que se niegue o eluda iniciar las conversaciones de arreglo directo será sancionado por las autoridades del trabajo con multas.
Código	434	
Sustantivo del Trabajo	Duración de las Conversaciones	Las conversaciones de negociación de los pliegos de peticiones en la etapa de arreglo directo durarán veinte (20) días calendario, prorrogables de común acuerdo entre las partes hasta por veinte días calendario adicionales.
Código	435	
Sustantivo del Trabajo	Acuerdo	Los negociadores de los pliegos de peticiones deberán estar investidos de plenos poderes, que se presumen, para celebrar y suscribir en nombre de las partes que representan los Acuerdos a que lleguen a la etapa de arreglo directo, los cuales no son susceptibles de replanteamiento o modificaciones en las etapas posteriores del conflicto colectivo.
Código	436	
Sustantivo del Trabajo	Desacuerdo	Si no se llegare a un arreglo directo en todo o en parte, se hará constar así en acta final que suscribirán las partes, en la cual se expresará el estado en que quedaron las conversaciones, al mismo tiempo que se dejará constancia de los acuerdos parciales a los que se haya podido llegar y los elementos sobre los cuales no se produjo arreglo alguno.

Código	443	De todos los nombramientos, actas, convenciones y pactos
Sustantivo del Trabajo	Copias	se entregarán copias a las partes, al Inspector del Trabajo, y en defecto al Alcalde Municipal respectivo, para su remisión al Ministerio del Trabajo.
Código	444	Concluida la etapa de arreglo directo sin que las partes
Sustantivo del Trabajo	Decisión de los Trabajadores	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 la solicitud de arbitramento serán decididas dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de la etapa de arreglo directo, mediante votación secreta, personal e indelegable, por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa, o de la asamblea general de los afiliados al sindicato o sindicatos que agrupen más de la mitad de aquellos trabajadores.
Código	445	La cesación colectiva del trabajo, cuando los trabajadores
Sustantivo del Trabajo	Desarrollo de la Huelga	optaren por la huelga, 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, la mayoría de los trabajadores de la empresa o la asamblea general del sindicato o sindicatos que agrupen más de la mitad de aquellos trabajadores, 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.
Código	446	La huelga debe efectuarse en forma ordenada y pacífica.
Sustantivo		

del Trabajo	Forma de la Huelga	
Código	447	Los directores del movimiento pueden constituir “Comités de Huelga” que sirvan de agentes de información de los trabajadores y de comunicación con los empleadores.
Sustantivo del Trabajo	Comités de Huelga	
Código	448	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.
Sustantivo del Trabajo	Funciones de las Autoridades	
Código	449	La huelga sólo suspende los contratos de trabajo por el tiempo que dure. El empleador no puede celebrar entretanto nuevos contratos de trabajo para la reanudación de los servicios suspendidos, salvo en aquellas dependencias cuyo funcionamiento sea indispensable a juicio del respectivo inspector de trabajo, para evitar graves perjuicios a la seguridad y conservación de los talleres, locales, equipos, maquinarias o elementos básicos y para la ejecución de las labores tendientes a la conservación de cultivos, así como para el mantenimiento de semovientes, y solamente en el caso de que los huelguistas no autoricen el trabajo del personal necesario de estas dependencias.
Sustantivo del Trabajo	Efectos Jurídicos de la Huelga	

*Nota. Estado del arte en materia del derecho a la huelga a la luz de las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo. Elaborado a partir del Código Sustantivo del Trabajo, (1951).*

Por otro lado, en la siguiente tabla se evidenciarán los distintos tipos de huelgas que existen en Colombia:

**Tabla 3.***Tipos de huelga en Colombia*

<b>Tipo de huelga en Colombia</b>	<b>Características</b>
<b>Huelga como consecuencia de un conflicto colectivo</b>	Este tipo de huelga es la más común en Colombia, ampliamente regulada, nace como resultado de un pliego de condiciones no resuelto, lo que obliga a la organización sindical a salir a huelga.
<b>Huelga imputable al empleador</b>	Consagrada en el artículo 379 del CST surge a raíz de un incumplimiento causado por el actuar del empleador a la hora de irrespetar derechos adquiridos por sus trabajadores.
<b>Huelga por solidaridad</b>	Es aquella donde un grupo de trabajadores suspende colectivamente sus actividades y decide sumarse a la huelga promovida por otro grupo de trabajadores de otra empresa o establecimiento.
<b>Huelga con fines políticos directamente conexos</b>	La huelga política excede el plano profesional para caer en una esfera dirigida no directamente contra el empleador, sino contra el Estado, enfocada en reivindicar directamente con este los derechos que se consideren violentados.
<b>Huelga sorpresa</b>	En estricto sentido es un tipo de huelga imputable al empleador pero que se diferencia en relación a los motivos que la provocan, ya que esta se basa en una violación que por su naturaleza puede ser capaz de genera una afectación grave e inminente a los trabajadores, por lo que estos de manera urgente y necesaria salen a huelga de manera

---

“sorpresa” sin el cumplimiento de los procedimientos previstos para la huelga en el CST.

---

*Nota. Tabla relativa a los tipos de huelga en Colombia. Elaborado a partir de ANDI, (2020).*

Por su parte, para la OIT, como ya se ha establecido a lo largo del capítulo, el derecho a la huelga solamente se puede ejercer para promover y proteger los derechos de los trabajadores mediante un ejercicio colectivo. Cada estado podrá definir si se la restringe al personal de servicios públicos esenciales o a las fuerzas militares, debido a las funciones que estos cumplen en el día a día (Bernard Gernigon, 1998). En este sentido, la OIT dispone que los criterios para determinar la prohibición o restricciones al derecho a la huelga se pueden limitar a la existencia de una amenaza evidente o inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, que como se analizará en el próximo capítulo, esto es lo mismo que estar en frente de un servicio público esencial para esta Organización.

A su vez, la interpretación de la declaratoria de ilegalidad de la huelga en Colombia ha sido supeditada a lo dispuesto por el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, en donde se establece que para poder declarar como ilegal una huelga se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:
  - a) Cuando se trate de un servicio público;
  - b) Cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos;
  - c) Cuando no se haya cumplido previamente el procedimiento del arreglo directo;
  - d) Cuando no se haya sido declarada por la asamblea general de los trabajadores en los términos previstos en la presente ley;
  - e) Cuando se efectúe antes de los dos (2) días o después de diez (10) días hábiles a la declaratoria de huelga;
  - f) Cuando no se limite a la suspensión pacífica del trabajo, y
  - g) Cuando se promueva con el propósito de exigir a las autoridades la ejecución de algún acto reservado a la determinación de ellas.
2. Declarada la ilegalidad de una suspensión o paro del trabajo, el empleador queda en libertad de despedir por tal motivo a quienes hubieren intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero el despido no requerirá calificación judicial.

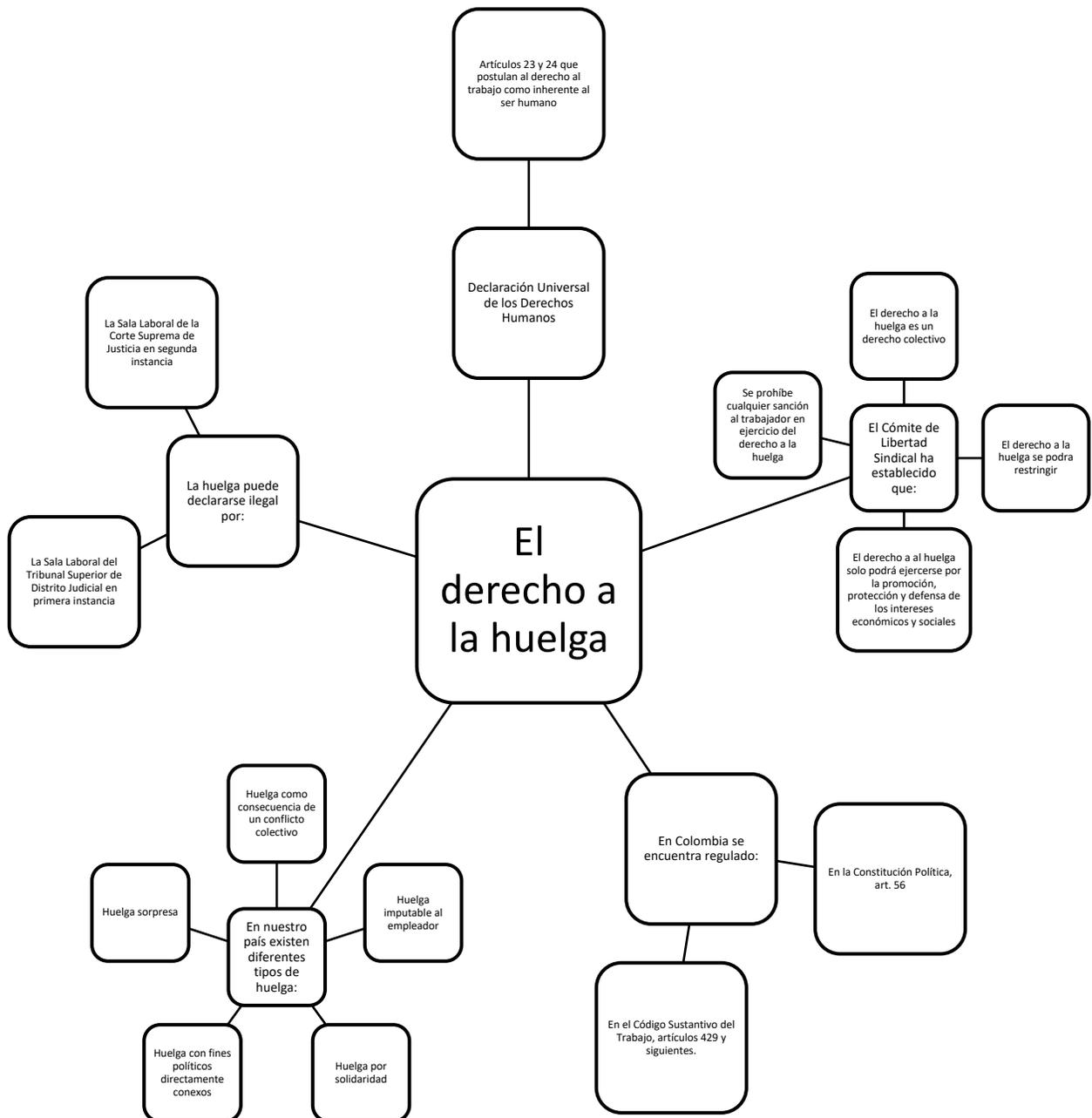
3. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio Público o el empleador afectado, podrán solicitar a la justicia laboral la suspensión o cancelación de la personería jurídica del sindicato, conforme al procedimiento señalado en el artículo 52 de esta ley. 4. Las sanciones a que se refiere el inciso anterior no excluyen la acción del empleador contra los responsables para la indemnización de los perjuicios que se le hayan causado. (Código Sustantivo del Trabajo, 1951).

Un último aspecto a tener en cuenta es que en Colombia el ente encargado de llevar el proceso jurisdiccional de declaratoria de ilegalidad de una huelga es la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial cuya competencia territorial abarque el lugar donde se desarrolla la huelga, esto en primera instancia. En segunda instancia quien conocerá será la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Así mismo, el término para resolver el conflicto en primera instancia es de diez (10) días hábiles, según lo dispuesto por el artículo 129A del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social. Adicionalmente, la demanda podrá ser instaurada tanto por el empleador como por el Ministerio del Trabajo.

El Ministerio tiene un papel fundamental en todo el ejercicio del derecho a la huelga, ya que actúa en un primer momento como un posible mediador alrededor del conflicto que degenera en una huelga, además de que en un segundo momento mediante el ejercicio de su facultad de control y vigilancia, llegando a tener el poder de presentar la demanda de ilegalidad que de encontrarse fundada, podría solicitar la suspensión o cancelación de la personería jurídica del sindicato que la hubiera llevado a cabo.

Para concluir, tanto para Colombia como para la OIT el derecho a la huelga es un derecho inherente al ser humano, el cual todos los trabajadores lo pueden ejercer, salvo cuando se encuentra en frente de ciertas prerrogativas como pertenecer a trabajos considerados como servicios públicos esenciales o a las fuerzas militares donde puede haber restricciones. Ahora bien, la OIT nunca ha definido que es el derecho a la huelga, pero si ha establecido ciertos parámetros para enmarcar cuando se está en el ejercicio de este. Mientras que Colombia, si lo ha definido expresamente, por lo que restringe en su totalidad su ejercicio frente a los servicios públicos esenciales, lo cual como veremos a continuación, es una de las grandes contradicciones entre la legislación nacional y la multilateral.

Figura 3.



## Capítulo IV: los servicios públicos esenciales

### *4.1 Sobre el marco jurídico de los servicios públicos esenciales*

El presente capítulo tiene como objetivo principal desarrollar el tercer objetivo específico de la monografía, que es determinar cuáles son los parámetros que indican cuando se está en frente de un servicio público esencial (en adelante “SPE” y/o “servicio público esencial”) en Colombia. Es por esto, que después de analizar cómo funcionan las normas internacionales en nuestro país, cuál es el régimen de la OIT y definir el derecho a la huelga, es preciso hablar de los servicios públicos esenciales.

Lo primero que se debe tener en cuenta a la hora de hablar de los SPE es que tanto la OIT, como Colombia los reconocen como una excepción a la hora de limitar el derecho a la huelga. Ahora bien ¿Qué es un SPE y cómo se limita el ejercicio del derecho a la huelga frente a estas actividades?

En el sistema normativo de la OIT sucede algo muy similar a lo expresado anteriormente con el derecho a la huelga, ya que no existe un convenio que regule la materia como tal, por lo que los SPE al igual que el derecho a la huelga, son un desarrollo doctrinal del Comité de Libertad Sindical realizado a partir de los convenios 87 y 98. Sin embargo, esto no ha impedido que el ente multilateral sugiera que el parámetro para limitar el derecho a la huelga surja a partir de una clasificación de los SPE. Cabe recalcar, que como se dijo en el capítulo anterior, el derecho a la huelga es un derecho colectivo de las agrupaciones de trabajadores y, por tanto, para el Organismo, no puede ser restringido en su totalidad:

La Comisión subraya que si bien es cierto que en el articulado del Convenio no se hace mención expresa al derecho de huelga, el artículo 3 del Convenio establece que las organizaciones de trabajadores tienen el derecho de organizar libremente sus actividades y de formular sus programas de acción. La Comisión considera que este derecho incluye el recurso a la huelga, que es uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para la promoción y defensa de sus intereses económicos y profesionales. Tratándose como se ha dicho de un medio esencial, no debería ser objeto de restricciones excesivas (Organización Internacional del Trabajo, 2009)

En consecuencia, la OIT distingue entre los servicios públicos esenciales en sentido estricto y los demás servicios públicos. Estos últimos, valga la redundancia, son todas aquellas actividades realizadas por el Estado que no constituyen servicios públicos esenciales en su sentido estricto, por

lo que para la normativa internacional no es posible limitar el derecho a la huelga en estos, salvo el de los directores o jefes de área de las dependencias o de la misma entidad, ya que ellos según el organismo, si tienen el carácter de esenciales. (Organización Internacional del Trabajo, 2009)

Por su parte, los servicios públicos esenciales en sentido estricto van a variar según las condiciones de cada Estado, sin embargo, la OIT los define como: *“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”* (Organización Internacional del Trabajo, 2021). En este orden de ideas, es importante tener en cuenta que para que la normativa internacional considere esencial una actividad, no necesariamente tiene que ser realizada por una entidad pública, solo debe cumplir el requisito de poner en peligro los aspectos anteriormente expuestos en caso de su interrupción, por lo que pueden existir SPE realizados por un particular. Adicionalmente, la OIT puede llegar a considerar un servicio público esencial a aquellas actividades que carecen de este calificativo, pero por consecuencia de una huelga duradera en el tiempo, se ponga en peligro alguno de estos elementos.

Es por todo lo anterior, que para la OIT los siguientes sectores pueden ser considerados como servicios públicos esenciales por los estados:

El sector hospitalario, los servicios de 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 y el control del tráfico aéreo. (Organización Internacional del Trabajo, 2021).

Por otro lado, el Comité de Libertad Sindical afirma que las siguientes actividades no pueden ser catalogadas como SPE, salvo que se configure una situación en donde se ponga en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas en toda o en parte de la población:

La radio-televisión, los sectores del petróleo y las instalaciones petrolíferas, la distribución de petróleo para el funcionamiento del transporte aéreo, el sector del gas, el llenado de bombonas de gas y su comercialización, los puertos (carga y descarga), los bancos, el Banco Central, los servicios de seguros, los servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos, los grandes almacenes y los parques de atracciones, la metalurgia y el conjunto del sector minero, los transportes, en general, incluidos los servicios, metropolitanos, los pilotos de líneas aéreas, la generación, transporte y distribución de combustibles, los servicios ferroviarios, los transportes metropolitanos, los servicios de correos, el servicio de recolección de basuras, las empresas frigoríficas, los

servicios de hotelería, la construcción, la fabricación de automóviles, las actividades agrícolas, el abastecimiento, y la distribución de productos alimentarios, las plantaciones de té, café y coco, la Casa de la Moneda, la Agencia Gráfica del Estado y los monopolios estatales del alcohol, de la sal y del tabaco, el sector de la educación, empresas de embotellamiento de agua mineral, la reparación de aviones los servicios de ascensores, los servicios de exportación, los servicios de seguridad privada, excepto los servicios penitenciarios los aeropuertos, excepto los servicios de control del tráfico aéreo, las farmacias, las panaderías, la producción de cerveza y la industria del vidrio (Organización Internacional del Trabajo, 2021).

A su vez, para la OIT la limitación del derecho a la huelga no puede ser total, puesto que en los momentos en donde no se puede ejercer por estar en frente a un SPE, los estados deberán establecer mecanismos como la mediación o el arbitraje para que los empleados que desarrollen estas actividades puedan defender sus derechos.

Además, siempre que el derecho de huelga sea objeto de restricciones o se niegue a los funcionarios públicos y a las personas que trabajan en los servicios esenciales, la Comisión ha considerado que deberían otorgarse garantías apropiadas como procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje imparciales y rápidos, para proteger a estos trabajadores que quedan privados de un medio esencial de defensa de sus intereses profesionales (Organización Internacional del Trabajo, 2009)

Por el contrario, en Colombia los servicios públicos esenciales se encuentran regulados por la Constitución, al mismo tiempo que tienen un amplio desarrollo legal y jurisprudencial. En este sentido, la definición de los SPE se encuentra en el artículo 365 de la Carta, el cual versa lo siguiente:

Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (Constitución Política, 1991, art. 365)

Por su parte, la regulación legislativa de los SPE es muy amplia, empezando por lo dispuesto en el artículo 430 del CST:

De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos. Para este efecto se considera 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.

Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades:

- a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;
- b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
- d) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;
- f) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;
- h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno, (Código Sustantivo del Trabajo, 1951, art. 430).

Ahora bien, la Corte Constitucional en su Sentencia C-473 de 1994, por la cual declara exequible el artículo 430 del CST, exhorta al legislador a redefinir los SPE y pone en duda la calidad de esencial que tienen las actividades enlistadas en este artículo, puesto que dicha calidad debería ser actualizada a la luz de la “nueva” Constitución Nacional (la de 1991). (ANDI, 2020)

La Corte constata que el Legislador post-constituyente ha definido la existencia de servicios públicos esenciales en dos campos de actividades. Así, el artículo 4º de la Ley 100 de 1993 señala que el servicio público obligatorio de seguridad social es esencial "en lo relacionado con el Sistema General de Seguridad Social en salud" y en pensiones "es esencial sólo en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de pensiones". Por su parte, la Ley 142 de 1994, "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones" señala, en su artículo 4º, que "todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales".

En esta sentencia, la Corte no se pronuncia sobre la constitucionalidad de estas definiciones por cuanto ellas no han sido demandadas. Pero la Corte constata que no existe una regulación legal post-constituyente sistemática del trascendental tema de la huelga en los servicios públicos esenciales. Ello puede ser explicable porque Colombia sigue viviendo un complejo período de transición constitucional. Sin embargo no puede esta Corporación ignorar que la falta de una regulación de la huelga acorde con la Constitución puede ser un motivo de conflictividad social, puesto que, con razón señala la vista fiscal que "el imperativo constitucional de ampliar el derecho de huelga, a través de restringir el viejo concepto de servicio público al de servicio público esencial, está llamado antes que nada a favorecer la ampliación de la democracia económica y social de que habla la Constitución -y aun de la política-, mediante la reinstitucionalización del movimiento sindical y huelguístico". En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia, durante la vigencia de la anterior Constitución, también había considerado que las medidas

que regulan las relaciones obrero-patronales deben ser expedidas con prontitud, por cuanto los aplazamientos normativos en este campo generan un estado de intranquilidad social en el país. (Corte Constitucional, Sentencia C-473, 1994).

Esta sentencia tuvo un efecto adverso, por cuanto inestabilizó el sistema de SPE en Colombia, puesto que al poner en duda la calidad de esencial de las actividades que hasta ese momento estaban consideradas como tales, la Corte logró confundir tanto a empleadores como a trabajadores, trayendo posiciones en donde para los primeros debía declararse inexecutable la norma para que sus empleados puedan salir a huelga, mientras que para los segundos, se debía expedir una nueva legislación categorizando como SPE su actividad.

Debido a esto, a partir de entonces se empezaron a expedir nuevas leyes categorizando actividades como SPE, aunque el dilema frente al artículo 430 del CST siguió. Es por este motivo, que en la siguiente tabla se muestran las actividades a las que tanto el legislador como la Corte Constitucional catalogan como SPE, aclarando que esta última, solo ratifica actividades que ya se encontraban en la regulación del CST:

**Tabla 4.**

*Los servicios públicos esenciales con reglamentación propia en Colombia*

<b>Disposición normativa</b>	<b>Artículo</b>	<b>Dispone que:</b>
<b>Ley 31 de 1992 Banca central</b>	Artículo 39 Categoría Especial	Para los fines del artículo 56 de la Constitución Política, defínase como servicio público esencial la actividad de la banca central.
<b>Ley 100 de 1993 Seguridad social en salud y pago de pensiones</b>	Artículo 4 Del servicio público de seguridad social	La Seguridad Social es un servicio público obligatorio, este servicio público es esencial en lo relacionado con el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Con respecto al Sistema General de Pensiones es esencial sólo en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones.

<b>Ley 142 de 1993</b> <b>Servicios</b> <b>públicos</b> <b>domiciliarios</b>	Artículo 4 Servicios públicos esenciales	Para efectos del artículo 56 de la Constitución, todos los servicios públicos tratados en esta ley se considerarán servicios públicos esenciales.
<b>Ley 270 de 1996</b> <b>Administración</b> <b>de justicia</b>	Artículo 125 De los servicios de la rama judicial según la naturaleza de sus funciones	La administración de justicia es un servicio público esencial.
<b>Decreto 407 de</b> <b>1994</b> <b>Instituto</b> <b>Nacional</b> <b>Penitenciario</b>	Artículo 113 Servicio público esencial y misión	El Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional es un servicio público esencial a cargo del Estado.
<b>Ley 336 de 1996</b> <b>Estatuto</b> <b>Nacional de</b> <b>Transporte</b>	Artículos 1 y 5 Carácter esencial del servicio público	El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.
<b>Ley 322 de 1996</b> <b>Prevención y</b> <b>control de</b> <b>incendio</b>	Artículo 2	La prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones bomberiles, es un servicio público esencial a cargo del Estado.
<b>Ley 633 de 2000</b> <b>Actividades de la</b> <b>Dirección de</b>	Artículo 53	El servicio público prestado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se define como un servicio público esencial.

<b>Aduanas</b>	<b>e</b>	
<b>Impuestos Nacionales</b>		
<b>DIAN</b>		
<b>Corte Constitucional – Sentencia C-450 de 1995</b>	N/A	La Corte Constitucional mediante una interpretación del literal h del artículo 430 del CST ha determinado como servicio público esencial a la explotación, refinación, transporte y explotación de petróleos y sus derivados.
<b>Corte Constitucional – Sentencia T-423 de 1996</b>	N/A	La Corte concluye que la educación en Colombia constituye una función social que obliga al estado a tener un deber ineludible e impostergable de garantizarla, por lo que es procedente considerarla como un servicio público esencial.

*Nota. Disposición de la reglamentación en materia de servicios públicos esenciales en sectores con ley propia en Colombia.*

Así mismo, en el ámbito jurisprudencial, tanto la Corte Constitucional, como la Corte Suprema de Justicia se han ocupado de tratar los SPE, ya sea por acciones de tutela o demandas de inconstitucionalidad que le llegan a la primera, o ya sea por conflictos intersubjetivos de interés que le llegan a la segunda. En ese sentido, el máximo tribunal constitucional definió mediante la Sentencia C-450 de 1995 a los SPE como actividades que contribuyen a la protección de bienes, satisfacción de intereses o realización de valores ligados a la efectividad de los derechos y libertades fundamentales.

Se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto 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, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad. (Corte Constitucional, Sentencia C-450, 1995)

Ahora bien, contrastando el régimen propuesto por la OIT con el régimen nacional, existen algunos servicios públicos considerados como esenciales para ambas normativas. Sin embargo, es

mayor la contradicción que existe en la materia, ya que muchas actividades catalogadas como esenciales en Colombia según el concepto de la OIT no podrían recibir dicho estatus, salvo en situaciones concretas en donde se ponga en peligro la vida, la salud o la integridad de toda o parte de la población.

Por lo que, actividades tales como: el transporte público, la educación, la banca central o la industria petrolera no deberían ser consideradas esenciales en Colombia a la luz de la OIT. En sintonía con lo anterior, la siguiente tabla contrasta las actividades consideradas como SPE en ambas regulaciones, resaltando con un asterisco aquellas que confluyen en ambos regímenes.

**Tabla 5.**

*Los servicios públicos esenciales a la luz de la legislación colombiana y la normativa de la OIT*

<b>Colombia</b>	
<b>Regulación</b>	<b>Servicio Público Esenciales</b>
Artículo 450 CST	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actividades de cualquiera de las ramas del poder público.</li> <li>2. Empresas de transporte en tierra, agua y aire.</li> <li>3. Acueducto.</li> <li>4. Energía eléctrica y telecomunicaciones.</li> <li>5. Establecimientos de asistencia social, de caridad y beneficencia.</li> <li>6. Servicios de higiene y aseo.</li> <li>7. Industria petrolera.</li> </ol>
Ley 31 de 1992	Banca central.
Ley 100 de 1993	Seguridad social en salud y pago de pensiones.
Ley 142 de 1993	Servicios públicos domiciliarios.
Ley 279 de 1996	Administración de justicia.
Decreto 407 de 1995	El IMPEC.
Ley 336 de 1996	Transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre.
Ley 332 de 1996	Los bomberos.
Ley 633 del 2000	La DIAN.
<b>OIT</b>	

---

## Servicios Públicos Esenciales

---

Sector hospitalario. \*

---

Electricidad. \*

---

Abastecimiento de agua. \*

---

Telefonía. \*

---

Fuerzas de Policía y Fuerzas Armadas. \*

---

Bomberos. \*

---

Servicios penitenciarios. \*

---

Suministro de alimentos a alumnos en edad escolar.

---

Limpieza de entidades escolares.

---

Control del tráfico aéreo\*

---

Servicios públicos esenciales en sentido estricto

---

*Nota: Recolección de los servicios públicos esenciales aceptados como tales por el sistema jurídico colombiano y el sistema OIT. Los servicios, los que aparecen con un (\*) son SPE aceptados por ambas regulaciones. Elaboración Propia.*

En este orden de ideas, es preciso tener en cuenta que las posiciones de la OIT y de Colombia a la hora de definir un SPE son muy diferentes e incluso pueden llegar a ser contrarias, puesto que, por parte de la Organización, los SPE son únicamente aquellos servicios cuya interrupción podrían poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población. Mientras que en nuestro país nos encontramos con una amalgama de leyes propias y de jurisprudencia que se constituye en una red más amplia de actividades consideradas como esenciales, en especial aquellas que tienden a satisfacer el interés general de su población.

### **4.2 Desarrollo jurisprudencial y doctrinal**

A manera de recapitulación, el régimen jurídico de los SPE en Colombia se encuentra presente en el artículo 56 de la Constitución, el artículo 340 del CST, la jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte Constitucional, así como en un entramado de regulaciones especiales. Todas estas admiten un hecho inequívoco, en el país se encuentra limitado el ejercicio del derecho a la huelga en los SPE. A esto, se le suma la categoría constitucional de los

ya mencionados convenios 87 y 98 de la OIT, debido a que hacen parte del bloque de constitucionalidad según la Corte Constitucional:

Los derechos de asociación, sindicalización y huelga, como se explicó anteriormente, forman parte de la normatividad constitucional por una razón doble: están expresamente consignados en la Carta, y ella integra a su texto los tratados internacionales sobre la materia. Colombia ha ratificado más de 50 Convenios de la OIT, entre ellos, los Convenios 87 y 98 y se comprometió a cumplirlos de buena fe; en conjunto con las demás normas enunciadas, son el marco que se debe tener en cuenta al aproximarse a estos derechos. Por tanto, la interpretación y aplicación de los derechos laborales en Colombia, debe consistir en la integración de las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados sobre la materia: el derecho a la sindicalización y el derecho a la huelga deben ser respetados, su ejercicio no se puede perturbar con la injerencia externa (empleadores, autoridades administrativas, estatales o judiciales), y solamente se debe limitar cuando se trate de servicios públicos esenciales. (Corte Constitucional, Sentencia T-568, 1999)

En este sentido, los convenios 87 y 98 versan sobre derechos humanos y por tanto son parte del bloque de constitucionalidad, lo que hace que la definición que expone el CLS de la OIT sobre los SPE tenga validez nacional. Ahora bien, según Francisco Rafael Ostau de Lafont de León, Director de Investigación de Derecho Público del Grupo de Investigación Socio-jurídico de la Universidad Libre de Colombia, y Leidy Niño Chavarro, Docente Investigadora de la Corporación Universitaria Republicana; la Corte Constitucional estableció cuatro (4) criterios para determinar qué actividades pueden ser SPE, acogiendo en gran medida los desarrollos de la OIT. Estos criterios son: (i) el carácter esencial de la actividad; (ii) la magnitud del servicio, (iii) la ponderación de valores e intereses y (iv) la constante evolución de la situación política y social del país:

La Corte Constitucional instituyó los criterios para determinar la definición de servicio público en Colombia y preceptuó cuatro criterios que acogen los razonamientos de la OIT: primero, el carácter esencial cuando las actividades contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes, a la satisfacción de intereses o a la realización de valores ligados con el respeto, la vigencia, el ejercicio y la efectividad de los derechos y las libertades fundamentales; segundo, la esencialidad del servicio está vinculada a la magnitud del mismo; tercero, el concepto de servicio público esencial que conlleva una ponderación de valores e intereses y, cuarto, el concepto de servicio público que implica una constante evolución de la situación política económica y social. (Ostau de Lafont de León & Niño Chavarro, 2014, pág. 49)

Estos, son descritos por la Corte de la siguiente manera a la vez que establece que se debe cumplir para calificar de forma material un servicio público esencial en Colombia:

La esencialidad del servicio no debe considerarse exclusivamente por el servicio mismo, esto es, por su naturaleza intrínseca, ni por la importancia de la actividad industrial, comercial o prestacional en la economía global del país y consecuentemente en relación con la magnitud del perjuicio que para ésta representa su interrupción por la huelga. Tampoco, aquélla puede radicar en la invocación abstracta de la utilidad pública o de la satisfacción de los intereses generales, la cual es consustancial a todo servicio público.

El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto 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. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad.

El concepto de servicios públicos esenciales necesariamente comporta una ponderación de valores e intereses que se suscita entre los trabajadores que invocan su derecho a la huelga y los sacrificios válidos que se pueden imponer a los usuarios de los servicios.

El derecho de los trabajadores a hacer la huelga con el fin de mejorar sus condiciones de trabajo y sociales, si bien representa un derecho constitucional protegido, en el sentido de que contribuye a la realización efectiva de principios y valores consagrados en la Carta, no es oponible a los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios públicos, por el mayor rango que estos tienen en el ordenamiento constitucional. Además, es mayor el perjuicio que se causa en sus derechos fundamentales a los usuarios, cuando aquéllos son afectados, que los beneficios que los trabajadores derivan de la huelga para mejorar sus condiciones de trabajo. Es obvio, que la balanza de los intereses y derechos en conflicto debe inclinarse en favor de los derechos fundamentales.

De lo dicho se infiere, que, al valorar los intereses en conflicto, a efectos de hacer la definición de los servicios públicos esenciales, el Legislador debe partir de bases serias, objetivas y razonables, de modo que la respectiva regulación guarde proporcionalidad entre el respeto a los derechos fundamentales de los usuarios y el derecho de los trabajadores a la huelga. (Corte Constitucional, Sentencia C-769, 2014)

Estos cuatro criterios expuestos por los profesores, según la Corte Constitucional, fungen como parámetro a tener en cuenta por el legislador a la hora de calificar como esencial una actividad concreta. Esto es importante, ya que para este tribunal es facultad del Congreso de la República determinar qué actividades son un SPE de forma material. Ahora, cabe resaltar que el mismo ente judicial afirma que la esencialidad de un servicio no calificado materialmente puede ser estudiada en un cada caso concreto, hasta el punto de poder declarar ilegal una huelga por estar en frente de un SPE.

Ahora bien, la Corte Constitucional también trae a colación la definición de SPE de la OIT, porque en la Sentencia C-091 del 2008, la Corte reitera que para que exista un SPE tiene que ponerse en peligro la vida, la salud o la integridad de toda o parte de la población:

Considera la Corte que una eventual interrupción temporal de las actividades de explotación, elaboración y distribución de la sal no generaría por sí misma un peligro inmediato para la vida, la seguridad o la salud de la población colombiana, además, en el país existen varios centros de producción de sal, que pueden surtir las necesidades de la misma, y nada impide acudir a fuentes externas para proveer en el país la sal necesaria. (Corte Constitucional, Sentencia C-091, 2008).

La Corte Suprema de Justicia acepta la definición de SPE de la OIT, o por lo menos el criterio principal de esta, puesto que define a los SPE como “*aquellos servicios cuya interrupción verdaderamente ponga en peligro directo y evidente la salud o la vida de las personas*”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL1680, 2020). Así mismo, el alto tribunal establece que se tiene que analizar cada caso concreto, para determinar la esencialidad del servicio y para esto, se deben seguir los parámetros que trae la ley, la jurisprudencia constitucional y del trabajo.

Por último, es importante recordar que en Colombia no se permite el derecho a la huelga de las actividades catalogadas como SPE bajo ninguna circunstancia, considerando tres (3) factores: (i) la Constitución en su artículo 53 prohíbe expresamente el ejercicio de derecho en estas actividades; (ii) existe una clara prevalencia del interés general, sobre el particular de los trabajadores de los sectores catalogados como SPE; y (iii) se obliga a respetar el principio de proporcionalidad, en donde se hay que tener en cuenta la jerarquía de algunos derechos sobre los demás (ANDI, 2020). A su vez, es menester recordar que los SPE son aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la salud o la integridad de toda o parte de la población:

Ahora bien, en la jurisprudencia existe un amplio consenso en torno a que, en todo caso, la huelga no es un derecho fundamental o absoluto, librado a la voluntad de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, sino que tiene límites precisos establecidos por el legislador y fundados en la prevalencia de otros valores y principios de gran peso constitucional en un estado social de derecho, como el orden público, la paz social, los principios democráticos, la vida, la seguridad y la convivencia, entre otros (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral, Sentencia SL20094, 2017).

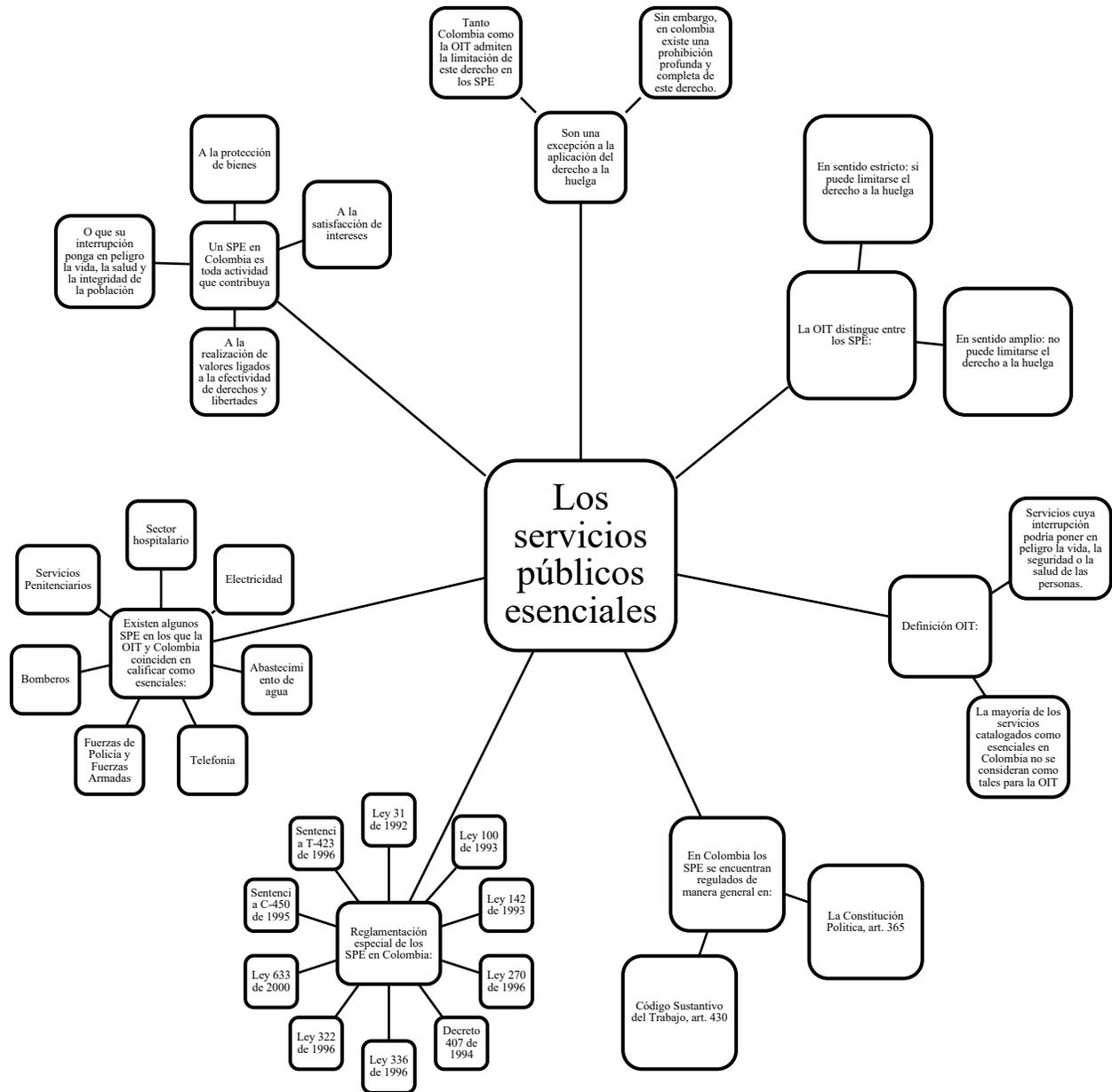
Es aquí donde se satisface el tercer objetivo específico de la monografía, puesto que para este punto se puede establecer que un SPE en Colombia son todas las actividades que contribuyen a la protección de bienes, satisfacción de intereses o realización de valores ligados a la efectividad de los derechos y libertades fundamentales; es decir, son aquellas que si se llegaran a suspender ponen en riesgo la vida, la salud y la seguridad de toda o parte de la población. Estas actividades deben ser catalogadas materialmente por el legislador a partir del cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) el carácter esencial de la actividad; (ii) magnitud del servicio, (iii) la ponderación de valores e intereses y (iv) la constante evolución de la situación política y social del país. A su vez, la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como la de la Corte Suprema de Justicia concuerdan en que cada que se salga a huelga hay que analizar la esencialidad del servicio, incluso si éste no se encuentra enlistado en las SPE consagrados en la ley.

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional y laboral concuerdan en la definición y en los estándares esenciales para determinar qué es un SPE. A pesar de esto, es importante tener en cuenta que para la CSJ las recomendaciones de la OIT no tienen validez en Colombia.

Para finalizar, existen dos contradicciones entre la OIT y Colombia: la primera tiene que ver con el hecho de que para Colombia existe una prohibición profunda y completa en el ejercicio del derecho a la huelga, cosa que es inconcebible para el organismo internacional; por otro lado, la mayoría de los servicios catalogados como esenciales, se encuentran frente a las disposiciones del Comité de Libertad Sindical, en donde se prohíbe expresamente su calificación como SPE. Al mismo tiempo, que para esta Organización son importantes las circunstancias particulares de cada país a la hora de calificar la esencialidad de un servicio.

Aquí existe coincidencia en el sentido de que, estas normas no son vinculantes, pero el tribunal constitucional afirma que existe una excepción a la regla planteada, puesto que las recomendaciones expedidas por órganos de control de la OIT serán de obligatorio cumplimiento para el estado colombiano, ya que son compromisos adquiridos con la organización.

Figura 4.



## Conclusiones

A través de lo tratado a lo largo de esta monografía, mediante la cual se le dio respuesta tanto al objetivo general como a los específicos, es fundamental partir de la siguiente premisa a la hora de realizar estas conclusiones: no existe regulación más allá de la prohibición expresa del ejercicio del derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales, esto se logra concluir a partir del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia y de su desarrollo jurisprudencial.

En este sentido, el debate de la regulación de este derecho no versa sobre su prohibición o no, sino sobre la determinación de las actividades que constituyen un servicio público esencial en el país, ya que es aquí donde en realidad se va a interpretar la legalidad o no de una huelga. Ahora bien, al momento de realizar esta interpretación, existe una lista de actividades determinadas materialmente por la ley como SPE, pero, esto no significa que en realidad estas sean las únicas catalogadas como tales, porque para la jurisprudencia nacional es necesario analizar la esencialidad de cada una de ellas, en cada caso concreto. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que si algo está catalogado como tal, no significa que esto se constituya en una realidad absoluta, bajo el entendido de que la Corte Constitucional ha puesto en duda a las definiciones realizadas por el legislador antes de la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991.

Un servicio público esencial en Colombia, por tanto, se constituirá en todo aquel que haya sido regulado por el legislador a partir de la entrada en vigor de esta Carta. Así mismo, se considerará como SPE a aquellos que contribuyan a la protección de bienes, satisfacción de intereses o realización de valores ligados a la efectividad de los derechos y libertades fundamentales, por lo que si se llegasen a suspender podrían poner en riesgo la vida, la salud y/o la seguridad de toda o parte de la población.

Sin embargo, es importante aclarar que a la hora de definir un servicio público esencial se debe considerar lo dispuesto dentro de la legislación internacional encabezada por la OIT. Esta, a través de diversos conceptos y desarrollos doctrinales, ha establecido su posición al respecto de lo que considera, o no, un servicio público esencial.

Esta posición no siempre concuerda con la de sus países miembros, incluso teniendo en cuenta que esta ha girado en torno a que la definición de la esencialidad de un servicio dependerá de las condiciones propias de cada Estado. Esto es un problema, debido a que la OIT promueve a partir de su función de estandarizar las relaciones laborales, su propio postulado de lo que considera

un SPE, a partir de la expedición de recomendaciones en contra de aquellos postulados normativos o casos concretos que no entren dentro de esta concepción.

En Colombia, al ser vinculantes las recomendaciones emitidas por los órganos de control de la OIT, se debe considerar la posición de esta Organización. Esta imposición ha causado más conflictos que soluciones, violentando la soberanía normativa de las naciones y contribuyendo a que no existan definiciones reales, que permitan establecer de una vez por todas qué es un servicio público esencial, y en ese sentido, cuándo se puede, o no, salir a huelga.

Este ejercicio de imposición de criterios termina siendo contraproducente para el objetivo mismo de la OIT, el cual es estandarizar las relaciones laborales entre sus miembros, puesto que un desarrollo doctrinal lejano a convenios específicos sobre la materia termina causando confusión, no solo frente a los estados que la conforman, sino frente a los mismos sujetos que van a ejercer, o no, su derecho a la huelga. Lo que genera conflictos judiciales absurdos y largos, que no solo desgastan los aparatos judiciales, sino que también desgasta el sistema de la Organización.

Por todo lo anterior, se debe concluir que en Colombia no está del todo claro cuándo se encuentra en frente a un servicio público esencial, no por negligencia de los distintos órganos del poder público, quienes se han encargado de definir qué es un SPE, sino por la injerencia de un Organismo Internacional que juega al gran legislador, pero que en la práctica, no ha sido capaz de lograr un consenso bajo el cual todos sus miembros puedan ejercer el derecho a la huelga sabiendo en cuales situaciones este se permite y en cuáles no.

Sin embargo, existen elementos comunes tanto en la legislación internacional como en la legislación nacional, tales como la definición en si misma de los servicios públicos esenciales, algunas actividades catalogadas como tales y la concordancia en la limitación del ejercicio del derecho a la huelga en los SPE. Ahora bien, cabe aclarar que en esta ultima si existe una contradicción, puesto que, para Colombia, su limitación es absoluta, mientras que para la OIT es restringida.

## Referencias

- ANDI. (2020). *Manual sobre relaciones laborales colectivas: 2. Huelga*. Medellín: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).
- Bernard Gernigon, A. O. (1998). PRINCIPIOS DE LA OIT SOBRE EL DERECHO A LA HUELGA. *Revista Internacional del Trabajo*, 11.
- Congreso de la República . (5 de Agosto de 1936). *Acto Legislativo 1 de 1936*. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824914>
- Código Sustantivo del Trabajo (Código) (2021) 46va Ed. Legis.
- Constitución Política de Colombia (Constitución Política) (1991) 44va Ed. Legis.
- García, H. A. (2006). CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN COLOMBIA. *Revista de Estudios Constitucionales*, 560.
- Gobierno de Mexico. (5 de marzo de 2021). *Sistema de Información Legislativa*.  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=129#:~:text=Instrumento%20internacional&text=Se%20refiere%20a%20todo%20acuerdo,obligaciones%20jur%C3%ADdicas%20para%20sus%20firmantes.&text=1%20de%20la%20Ley%20sobre,23%20de%20mayo%20de%201969>.
- Olaya, M. A. (2004). EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA . *PRECEDENTE 2004*, 79.
- Organización de las Naciones Unidas . (18 de octubre de 2020). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Artículo 23: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Organización de las Naciones Unidas. (18 de octubre de 2020). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Artículo 24: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Organización de Naciones Unidas. (1945). *Construyendo Nuestro Futuro Juntos*. Derechos Humanos: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>

- Organización Internacional del Trabajo. (2009). *ILO. Observación (CEACR) - Adopción: 1992, Publicación: 79ª reunión CIT (1992) Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)*:  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:2105426](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2105426)
- Organización Internacional del Trabajo. (10 de octubre de 2020). *Acerca de la OIT*. Acerca de la OIT: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm#:~:text=%C3%9Anica%20agencia%20%27tripartita%27%20de%20la,de%20todos%2C%20mujeres%20y%20hombres>.
- Organización Internacional del Trabajo. (4 de octubre de 2020). *Como funciona la OIT*. Tripartismo y diálogo social: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/lang-es/index.htm>
- Organización Internacional del Trabajo. (18 de octubre de 2020). *Constitución de la OIT*.  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907:NO#A19#A19](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A19#A19)
- Organización Internacional del Trabajo. (4 de octubre de 2020). *Normas del Trabajo*. Convenios y recomendaciones: <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-es/index.htm>
- Organización Internacional del Trabajo. (7 de marzo de 2021). *ILO. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*:  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002\\_HIER\\_ELEMENT\\_ID,P70002\\_HIER\\_LEVEL:3945742,3](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945742,3)
- Ostau de Lafont de León, F. R., & Niño Chavarro, L. Á. (2014). EL SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y DERECHO DE HUELGA EN COLOMBIA. (U. C. Colombia, Ed.) *NOVUM JUS*, 8.

## **Decisiones judiciales**

Corte Constitucional, (4 de febrero de 2003) Sentencia C-067 de 2003. Expediente D-4111. M.P. María Soleyne Mantilla Arroyave.

Corte Constitucional, (24 de octubre de 2018). Sentencia C-101 de 2018. Expediente D-12036. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional, (18 de mayo de 1995). Sentencia C-225 de 1995. Expediente LAT-040. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional, (8 de julio de 2009) Sentencia C-446 de 2009, Expediente LAT-338, M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional (4 de octubre de 1995). Sentencia C-450 de 1995. Expediente D-849. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional (1 de octubre de 1992). Sentencia C-546 de 1992. Expediente D-023. M.P. Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional. (28 de octubre de 1992). Sentencia C-574 de 1992. Expediente AC-TI-06. M.P. Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional. (4 de diciembre de 1995). Sentencia C-575 de 1992. Expediente D-958. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional (23 de julio de 2003). Sentencia T-603 de 2003. Expediente T-716784. M.P. Jaime Araujo Rentería.

Corte Constitucional, (4 de diciembre de 1995) Sentencia C-578 de 1995. Expediente D-958. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional, (8 de julio de 2009) Sentencia C-446 de 2009. Expediente LAT-338. M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional, (10 de agosto de 1999). Sentencia T- 568 de 1999. Expediente 206.360. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional, (27 de octubre de 1994). Sentencia C-473 de 1994. Expediente D-565. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional, (30 de octubre de 2014). Sentencia C-796 de 2014. Expediente D-10176.  
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional, (9 de julio de 2008). Sentencia C-691 de 2008. Expedientes acumulados D-709-97 y D-7119. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, (24 de junio de 2020). Sentencia SL-1680 de 2020. Expediente 82296. M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, (29 de noviembre de 2017). Sentencia SL20094-2017. Expediente 79047. M.P. Rigoberto Echeverri Bueno.