

CESLA

Centro de Estudios Sociales y Laborales

ANDI

MÁS
PAÍS



Manual sobre
RELACIONES
laborales colectivas

2. Huelga



*Manual sobre relaciones laborales
colectivas:
2. Huelga*

Colección Trabajo y Sociedad

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI

©Todos los derechos reservados.

Bajo sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del Copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo público.

Las contribuciones publicadas en la Colección Trabajo y Sociedad son responsabilidad exclusiva de sus respectivos autores y no comprometen la posición oficial de ninguna instancia institucional.

Editores:

Bruce Mac Master
Alberto Echavarría Saldarriaga

Autores:

Enán Arrieta Burgos
Daniel Arango Vieira
Camilo Fernández Londoño
Juanita Vieco Giraldo
Catalina Sepúlveda Zea
Juliana Restrepo Zuleta
Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA)

ISBN: 978-958-56311-7-5

Tiraje:

Digital

Diseño, diagramación e impresión:

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)
www.andi.com.co
Medellín, Colombia
cesla@andi.com.co
Mayo de 2020, primera edición

Agradecimientos

En esta oportunidad quisiéramos agradecer, en primer lugar, a todas las empresas que se han constituido como aliadas del Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA) de la ANDI: Alpina, Bancolombia, British American Tobacco, Carvajal, Contexto Legal, Corona, Crystal, Colombina, Eficacia, Enka, Coca Cola Femsa, Gecolsa, General Motors Colmotores, Grupo Argos, Grupo Bios, Grupo Enel, Grupo Éxito, Grupo Nutresa, Grupo Sura, Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P. (ISA), Manpower Group, Manuelita, Postobón, Smurfit Kappa Carton de Colombia, Tecnoquímicas, Tenaris y Terpel. Su apoyo, tiempo y compromiso son nuestro principal insumo para seguir pensando las realidades sociales y laborales del país.

En segundo lugar, nuestra gratitud también se dirige hacia la Oficina de Actividades para los Empleadores de la Oficina para los Países Andinos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por el apoyo técnico para que esta publicación sea una realidad.

Nuestro agradecimiento también se dirige hacia aquellas personas que, gentilmente, nos ofrecieron su tiempo, experiencias y conocimientos en las distintas entrevistas que el equipo investigador sostuvo en el marco de la línea de investigación sobre relaciones laborales colectivas.

Por último, es importante decir que las ideas expresadas en este documento no comprometen la posición oficial de ninguna de estas instituciones.

Aliados del CESLA



Presentación

En las dinámicas empresariales, especialmente en las relaciones laborales colectivas, es connatural la presencia de conflictos, específicamente de carácter económico, que pueden resolverse o derivar en mecanismos de presión como es la huelga.

La huelga surge ante la imposibilidad o dificultad de llegar a un acuerdo en el devenir cotidiano o durante la etapa de arreglo directo. Por más que parezca que este conflicto provoca el efecto opuesto, esto es, la discordia y la expansión del conflicto, nunca se debe perder de vista que la finalidad de la huelga debe ser la de solucionar las diferencias entre las partes.

En este sentido, se debe entender que la huelga no constituye un fin en sí mismo, sino un mecanismo de presión orientado a poner fin a un conflicto, conflicto que no es el escenario ideal ni para el empleador ni para los trabajadores. Ello es así por múltiples razones que se profundizarán con mayor detenimiento en las siguientes páginas.

En Colombia, ha sido la jurisprudencia constitucional, y no la ley, la fuente de nuevas formas y regulaciones de la huelga. Las discusiones jurídicas que se presentan, en la jurisdicción ordinaria, en torno a la calificación de legalidad o ilegalidad de las huelgas se tramitan, lentamente, en un proceso que toma, aproximadamente, 13.8 meses para producir una decisión final. En cuanto a los índices de favorabilidad de las decisiones judiciales, no existe ninguna tendencia significativa que privilegie a los empleadores sobre los trabajadores, ni a la inversa.

De otro lado, los análisis microeconómicos revelan que, en la medida en que la empresa disponga de menos recursos y capacidades para resistir una huelga, tendrá menor poder de negociación y menores resultados favorables en la misma. Sin embargo, esta situación tampoco es deseable para las organizaciones sindicales, pues, si como consecuencia de una huelga, existe la posibilidad de que la empresa quede en un estado de insolvencia o liquidación, será más difícil preservar el empleo. Es así que, a la luz de la teoría de resolución de conflictos, la huelga es una de las alternativas menos adecuada debido a sus altos costos, tanto materiales como relacionales, en el corto y largo plazo.

Constantemente, las organizaciones focalizan sus esfuerzos, invierten su tiempo y recursos para consolidar las relaciones laborales. Es por esto que, entender la huelga desde la interdisciplinariedad, debe ser uno de los retos en las dinámicas empresariales, pues resulta

fundamental conocer el derecho sindical, el derecho a la huelga, los tipos de huelgas, su alcance, normas, procedimientos y todas las circunstancias que giran alrededor de la misma, ya que permite mejorar los procesos de comunicación y negociación con los trabajadores, generando así resultados satisfactorios para la empresa y el sindicato.

Finalmente, ni la discusión es solamente jurídica, ni la economía puede pretender situarse al margen del derecho. En últimas, este texto es una invitación a entender el marco regulatorio del derecho a la huelga en el contexto económico y a comprender las realidades económicas de acuerdo con los límites y las posibilidades que trazan los discursos legales. En suma, el lector tiene en sus manos un texto pensando en el marco del evidente y necesario diálogo entre productividad y trabajo.

Alberto Echavarría Saldarriaga
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos
Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

Contenido

<i>Agradecimientos</i>	
<i>Aliados del CESLA</i>	
<i>Presentación</i>	1
Capítulo 1. El derecho a la huelga en Colombia	6
1.1. Huelga y resolución de conflictos	6
1.2. Existencia y validez de la huelga.....	11
1.3. La huelga como derecho	19
1.4. La protesta social y la huelga	22
1.5. Tipos de huelga en Colombia	25
1.5.1. Huelga como consecuencia de un conflicto colectivo	28
1.5.2. Huelga imputable al empleador.....	32
1.5.3. Huelga por solidaridad	40
1.5.4. Huelga con fines políticos directamente conexos	45
1.5.5. Huelga sorpresa.....	50
1.6. Límites de validez del derecho a la huelga	54
1.6.1. Prohibición de huelga en servicios públicos esenciales	56
1.6.2. Restricciones procedimentales.....	67
1.7. Efectos de la declaratoria de ilegalidad de la huelga	87
1.7.1. Despido de los trabajadores intervinientes o participantes en el cese de actividades	87
1.7.2. Suspensión o cancelación de la personería jurídica del sindicato	88
1.7.2. Indemnización de perjuicios	89
Capítulo 2. Aproximación cuantitativa a la calificación judicial de legalidad e ilegalidad de la huelga 2009-2019	93
2.1. Índices de favorabilidad.....	96
2.2. Causales de ilegalidad.....	100
2.3. Modalidades de huelga	105
2.4. Duración del proceso judicial de calificación de legalidad	109
Capítulo 3. La huelga en el contexto de las normas internacionales del trabajo	112
Capítulo 4. Perspectivas interdisciplinarias sobre la huelga	126
4.1. La negociación colectiva y la huelga desde la teoría de juegos.....	126
4.1.1. Teoría de la negociación o <i>bargaining theory</i>	139
4.1.2. La teoría de juegos aplicada a la negociación colectiva en Colombia.....	145
4.1.3. Elementos prácticos a tener en cuenta.....	157
4.2. La negociación colectiva y la huelga desde la teoría social	163

Conclusiones y recomendaciones 177
Referencias 185
Sobre los autores 191



Capítulo 1

El derecho a la huelga en Colombia

Capítulo 1. El derecho a la huelga en Colombia

1.1. Huelga y resolución de conflictos

Antes que nada, conviene decir que la huelga no constituye un fin en sí mismo, sino un mecanismo de presión orientado a poner fin a un conflicto¹. De acuerdo con Ermida (1990) esta se afianza en dos presupuestos: la idea de conflicto social o laboral como motor del progreso y el cambio social; y la idea de pluralismo político y social, del que derivan la autonomía, la autotutela y la negociación colectiva.

Pues bien, en las relaciones laborales, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Escudero (2001) y Álvarez (2013), es posible identificar dos tipos de conflictos: conflictos de derecho y conflictos económicos o de intereses. Mientras que los primeros versan sobre la interpretación y aplicación de una norma jurídica, los segundos se motivan en reivindicaciones orientadas por la creación, modificación o extinción de un derecho.

En líneas generales, los conflictos económicos o de intereses son propios de las relaciones laborales colectivas. A diferencia de los conflictos individuales, los conflictos colectivos, como lo son, por antonomasia, los de naturaleza económica, son aquellos en los que está en juego el interés común de toda o parte de una colectividad de trabajadores (Cueva, 1991). La huelga, en tal virtud, es un mecanismo de presión orientado a motivar la solución de un conflicto de intereses económicos colectivos.

¹ Se trata de una salvedad de la mayor importancia si se tiene en cuenta que, en no pocas ocasiones, la huelga se erige como un fin en sí mismo o como un mecanismo para prolongar y agudizar un conflicto.

El conflicto surge ante la imposibilidad o dificultad de llegar a un acuerdo durante la etapa de arreglo directo o en el devenir cotidiano de las relaciones laborales. Por más que parezca que esta provoca el efecto opuesto, esto es, la discordia y la expansión del conflicto, nunca se debe perder de vista que la finalidad de la huelga debe ser la de solucionar la disputa entre las partes.

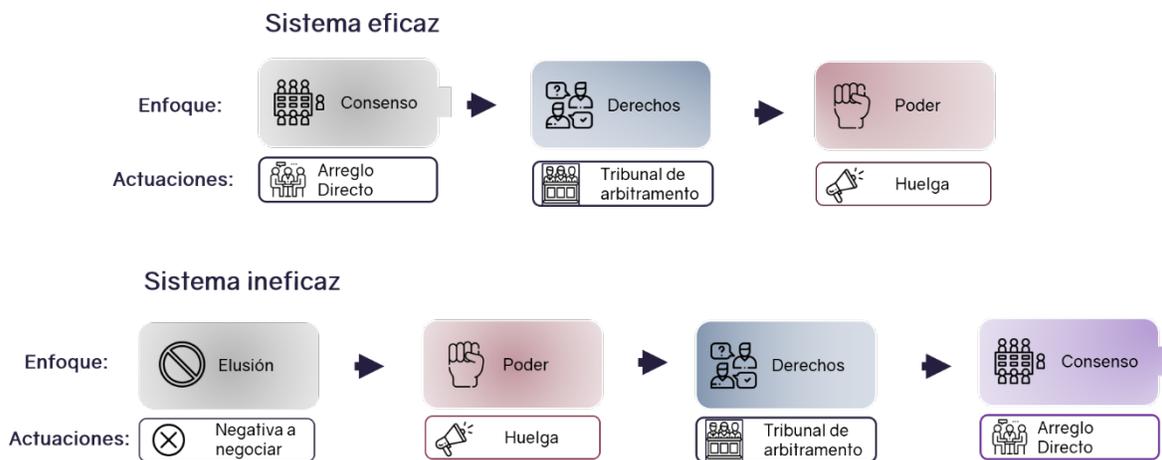
En este orden de ideas, y entendiendo que la huelga busca la resolución del conflicto, una primera aproximación a este fenómeno laboral debería partir de la teoría sobre resolución de conflictos, la cual, de acuerdo con el Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2013), brinda cuatro enfoques básicos respecto de cómo abordar un conflicto:

- **La elusión:** se materializa en la renuencia de una parte a abordar el conflicto. En las relaciones laborales equivale a la negativa de la empresa o del sindicato a negociar un pliego o su denuncia.
- **El poder:** implica el uso de la coacción para lograr que la contraparte acepte las demandas. La huelga, como veremos más adelante, puede encajar en este supuesto.
- **Los derechos:** cuando las partes se apoyan en la normativa o la equidad para resolver sus diferencias. Es el típico caso de dirimir el conflicto colectivo a través de un tribunal de arbitramento.
- **El consenso:** cuando la parte se esmera en lograr un acuerdo en compañía de su contraparte, para eso se suele conciliar o transigir los intereses en pugna.

Ahora bien, un determinado conflicto no necesariamente se resuelve mediante la adhesión exclusiva a uno de estos enfoques. Varios de ellos son utilizados en un orden secuencial (Arrieta, Vélez, Sepúlveda, Arango, Fernández y Tobón, 2019).

En ese sentido, la teoría sobre resolución de conflictos enseña que, mientras que algunas partes optan por una aproximación beligerante a sus diferencias, utilizando un enfoque de poder como primera instancia y, en su defecto, acudiendo a las vías jurídicas de heterocomposición; otras prefieren buscar el consenso en primer lugar y, de no ser posible, exploran vías tanto autocompositivas como heterocompositivas suministradas por el derecho. Si bien ambas aproximaciones pueden dar lugar al fin del conflicto, es importante precisar que la eficacia de estas varía en consideración a la secuencia de enfoques que se maneje. Al respecto, obsérvese la diferencia entre el sistema eficaz y el ineficaz:

Gráfico 1. Sistemas de resolución de conflictos



Fuente: elaboración propia.

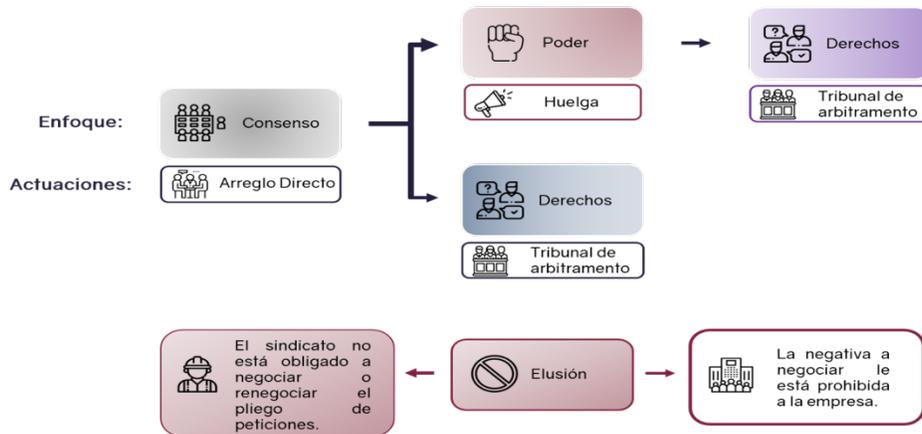
Un sistema es ineficaz porque el proceso de negociación y conflictividad laboral a nivel colectivo comienza por el enfoque más costoso, no solo en términos económicos, sino, también, relacionales, porque el poder, si bien produce resultados, lo hace a costa de la confianza y la buena disposición de las partes. Con el agravante de que mientras más se profundice en esta secuencia, más se pierde el control sobre el resultado final de las negociaciones y más se arriesga el cumplimiento de los acuerdos por parte de quien resultó sometido.

No está de más insistir que la confianza entre los actores del conflicto laboral es la piedra angular sobre la cual se construyen relaciones laborales colectivas en las que ambos, empresa y sindicato, obtienen beneficios mutuos producto de su cooperación (Arrieta, y otros, 2019). Así, la confianza representa una suerte de capital social que se agota en el sistema ineficaz y se construye en el sistema eficaz.

Desde este punto de vista, no es fortuito que la huelga entrañe nefastas consecuencias para la confianza, pues esta, desde su diseño, fue concebida como un mecanismo para escalar el conflicto colectivo a un punto crítico o *breaking point*. En este punto las partes, ante la urgencia de encontrar una solución que no resulte desproporcionada, flexibilizan sus posiciones e intentan llegar a acuerdos que, por veces, también pueden resultar desproporcionados. Lo anterior es especialmente cierto para las empresas, quienes corren un alto riesgo de sufrir pérdidas significativas si la huelga se produce; pero, también, para los trabajadores, cuyos contratos de trabajo, por regla general, se suspenden.

Sin embargo, también es cierto que la huelga funciona como un mecanismo disuasorio. Es decir, para que la huelga influya en la negociación colectiva no se requiere que esta necesariamente se materialice. La simple conciencia de la posibilidad de que esta suceda es suficiente para influir en los diálogos que se surten en la etapa de arreglo directo. Pero esto solo tiene lugar si se emplea un sistema eficaz que comience por el consenso y contemple, como última instancia, el poder. Con este enfoque, observemos cómo nuestro ordenamiento jurídico ha dispuesto el sistema de negociación de conflictos en clave de la teoría de resolución de conflictos:

Gráfico 2. La negociación colectiva en Colombia bajo el enfoque de la teoría de la resolución de conflictos



Fuente: elaboración propia.

Como bien se observa, el procedimiento previsto en el marco regulatorio colombiano coincide, en términos generales, con un sistema eficaz de resolución de conflictos. Vale precisar que la decisión de las partes, en particular del sindicato, es clave al determinar qué tanto se inclina una negociación hacia uno de los sistemas (eficaz o ineficaz). Lo anterior se explica, básicamente, porque la legislación colombiana les asigna a las organizaciones sindicales un rol activo en la negociación, al ser los “titulares” de la negociación. De esta manera, es el sindicato quien promueve la negociación y, una vez transcurrida la etapa de arreglo directo, es quien opta por la huelga (consenso – poder) o el tribunal de arbitramento (consenso – derecho), siendo esta última opción la más adecuada a la luz de la teoría aquí tratada.

Con todo, no queda más que afirmar, prontamente, que la huelga, si bien puede ser útil como estrategia disuasoria o de presión, no debería representar un escenario ideal para ninguna de las partes y, por tanto, se debe relegar a la última instancia en todo conflicto. De esta suerte, el marco regulatorio no debe

concebir el uso de la huelga como la única o principal alternativa para la resolución de los diferendos que se presentan entre las organizaciones de trabajadores y los empleadores.

1.2. Existencia y validez de la huelga

Aunque será objeto de análisis en capítulos posteriores, comencemos por poner de presente que no existe una definición unificada sobre la huelga. Como señalan Gernigon, Odero y Guido (2000), en el seno de la Organización Internacional del Trabajo no se ha suscitado un consenso, plasmado en principios o convenios, a partir del cual sea posible delimitar conceptualmente este fenómeno.

No obstante, instancias técnicas de la OIT (1993), para fines eminentemente estadísticos, asumen la siguiente definición para consolidar datos descriptivos: *“se entiende por huelga una interrupción temporal del trabajo efectuada por uno o varios grupos de trabajadores con objeto de obtener reivindicaciones o rechazar exigencias o expresar quejas o de apoyar las reivindicaciones o las quejas de otros trabajadores”* (p. 2).

De esta definición se destacan dos elementos clave que deben estar presentes en toda huelga: uno, de carácter eminentemente fáctico, que es la interrupción temporal del trabajo, y otro que apunta al móvil por el cual se efectúa la suspensión de labores. Así, para poder llamar una manifestación de trabajadores una huelga, será necesario comprobar, en primer lugar, una verdadera dejación de las actividades laborales sumada a la existencia de una motivación reivindicatoria, que puede ser, a la luz de esta conceptualización, de naturaleza económica, profesional, solidaria o política.

Tomando como base lo anterior, podríamos plantear la huelga con la siguiente fórmula:



Si cualquiera de los elementos a considerar no es el adecuado, el resultado será, lógicamente, otro diferente de la huelga. Para ilustrar lo anterior, piénsese en el ejemplo de una protesta de trabajadores en pro de sus condiciones laborales por fuera del horario de trabajo. En este caso tendríamos una forma de actividad sindical que se circunscribe a derechos tales como la libertad de expresión o la protesta social, como las marchas, pero no una huelga, pues no se interrumpen las labores al interior de la empresa. De otro lado, no cualquier suspensión de labores es una huelga, pues existen casos donde se interrumpen labores al interior de una empresa por disposición del empleador, lo cual puede obedecer, por ejemplo, al cierre temporal de una planta o establecimiento.

Si bien estos criterios permiten predicar la existencia o no de una huelga, se quedan cortos cuando enfrentamos el estudio de su legalidad en los distintos contextos nacionales. Dicho esto, la existencia de una huelga no implica su legalidad. Desde este punto de vista, la existencia y legalidad (validez) son conceptos diferentes, pues se trata de dos momentos y juicios distintos que es posible atribuir a cualquier acto con consecuencias jurídicas (Solano, 2016).

Sobre estas líneas es preciso advertir que la legalidad o ilegalidad de la huelga no es algo que se pueda predicar en abstracto. Estos calificativos dependerán de cada sistema jurídico en particular, pues será este quien, acorde con sus principios y directrices políticas, defina las condiciones para la legalidad de la

huelga. De esta forma, estudiemos, a continuación, una aproximación más concreta propia del contexto colombiano.

Es posible observar este contexto a partir de los datos que suministran el Ministerio de Trabajo (2019) y la Escuela Nacional Sindical (2018)

De acuerdo con la información oficial del Ministerio de Trabajo (2019), tenemos el siguiente panorama de huelgas y ceses de actividades.

Tabla 1. Reporte histórico de huelgas 2016 y 2017, según el Ministerio de Trabajo

No.	Territorial	Municipio	Fecha	Empresa-Sindicato	Objetivo
2016					
1	Guajira	Barranca	13/03/16	Sintracarbon - El Cerrejón	Negociación de la convención colectiva de trabajo
2	Atlántico	Barranquilla	15/03/16	Sindicato transecal	Negociación de la convención colectiva de trabajo
3	Valle del Cauca	Cali	23/05/16	CC Unicentro	
4	Caldas	Villa María	24/11/16	Comerciantes Alcaldía Villa María	Protesta contra el decreto que regula el horario de cierre de establecimientos nocturnos
2017					
1	Valle del Cauca	Cali	5/04/17	Rama Judicial	Concertar aumento salarial 2017
2	Valle del Cauca	Cali	5/04/17	Rama Judicial	Concertar aumento salarial 2018
3	Nacional		7/04/17	Trabajadores y pensionados de Electricaribe	Largas jornadas laborales
4	Bogotá	Bogotá	15/08/17	Aeronáutica civil Avianca	Aumento salarial
5	Meta	Granada	25/07/17	Médicos hospitalales de Granada	Falta de pago de salarios
6	Nacional	N/A	20/10/17	DIAN	Incumplimiento de acuerdos firmados

Fuente: Ministerio de Trabajo (2019).

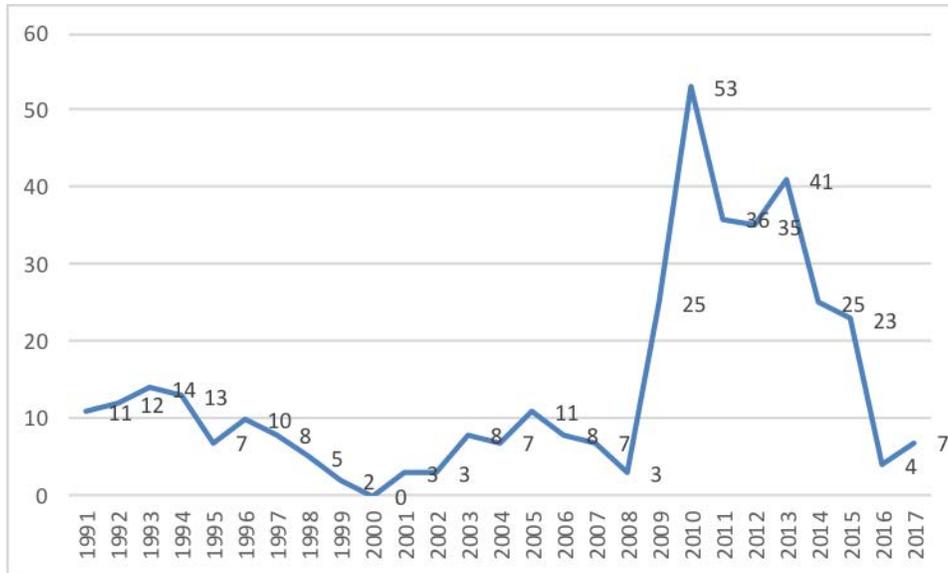
Tabla 2. Reporte histórico de ceses de actividades 2015 – 2018, según el
Ministerio de Trabajo

Dirección territorial del Ministerio de Trabajo	2015	2016	2017	2018
Atlántico	11	32	25	18
Antioquia	0	37	27	7
Amazonas	0	1	3	0
Arauca	0	0	1	0
Barrancabermeja	375	185	240	188
Bogotá	55	232	55	40
Bolívar	17	51	26	24
Boyacá	1	2	7	4
Caldas	5	17	9	2
Caquetá	0	24	72	1
Casanare	20	41	26	2
Cauca	0	0	0	1
Cesar	18	83	68	31
Córdoba	21	23	2	11
Cundinamarca	5	5	3	16
Guajira	1	5	3	1
Guaviare	0	0	0	0
Huila	21	45	7	23
Magdalena	3	11	7	6
Meta	169	122	96	152
Nariño	2	124	16	10
Norte Santander	35	4	6	3
Putumayo	5	20	7	7
Quindío	0	2	12	0
Risaralda	4	7	7	3
Santander	97	93	116	34
San Andrés	1	1	2	0
Sucre	11	13	5	9
Tolima	2	1	0	0
Urabá	7	10	0	8
Valle	30	135	95	62
Total	916	1326	943	663

Fuente: Ministerio de Trabajo (2019).

Por su parte, la Escuela Nacional Sindical (2018) proporciona información de más largo aliento, aunque no resulta del todo coincidente con la información oficial.

Gráfico 3. Reporte histórico de huelgas 1991-2018, según la Escuela Nacional Sindical



Fuente: Escuela Nacional Sindical (2018).

El balance sobre la realidad de la huelga en Colombia es, a todas luces, complejo. De los datos es posible concluir que la huelga no es un fenómeno frecuente en comparación, por ejemplo, con los ceses de actividades. El dato sobre el número de huelgas en Colombia puede leerse en dos sentidos, sin que exista evidencia empírica que sirva de soporte para uno o para otro. En primer lugar, podría pensarse que el número de huelgas es reducido y que ello obedece a las etapas previas que se deben agotar para ejercicio del derecho a la huelga. En segundo lugar, podría afirmarse que este número no necesariamente es reducido y que da cuenta, más bien, de resultados positivos en términos de diálogo social².

² En el contexto internacional, Macchiavello (1989) advertía que: “La disminución de las huelgas no es indicativo de una pérdida de confianza en ellas. Puede interpretarse justamente en sentido contrario, esto

Al margen de lo anterior, tenemos que, desde el punto de vista normativo, la huelga se encuentra definida, con toda precisión, en el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo (CST).

Artículo 429. 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.

Como se puede observar, la definición cumple con establecer los requisitos de existencia de la huelga, a saber, la suspensión colectiva de labores, de forma pacífica, concertada y temporal, con una finalidad amparada en la ley. Todo esto en consonancia con la definición meramente estadística dispuesta por la OIT. Adicionalmente, la disposición normativa da cuenta de algunos requisitos concernientes a la legalidad o validez de la huelga, de los que, por lo pronto, podemos extraer los siguientes: la suspensión de labores debe ser pacífica, la motivación debe ser eminentemente económica y profesional y, por último, la huelga debe cumplir con los trámites y procedimientos previstos en la ley. Cabe advertir que estos criterios, útiles para evaluar el ejercicio válido del derecho a la huelga en Colombia, serán abordados detalladamente en capítulos posteriores.

De momento, retomemos nuestra línea lógica y propongamos una fórmula que no solo dé cuenta de la existencia de la huelga, sino, también, de su legalidad en nuestro ordenamiento jurídico:

es, que causando un efecto severo no sólo a la parte patronal sino en la economía nacional, Estado, empresarios y trabajadores, sabiendo el riesgo que involucra un conflicto, lo transan, cada uno aportando y recibiendo" (p. 210).

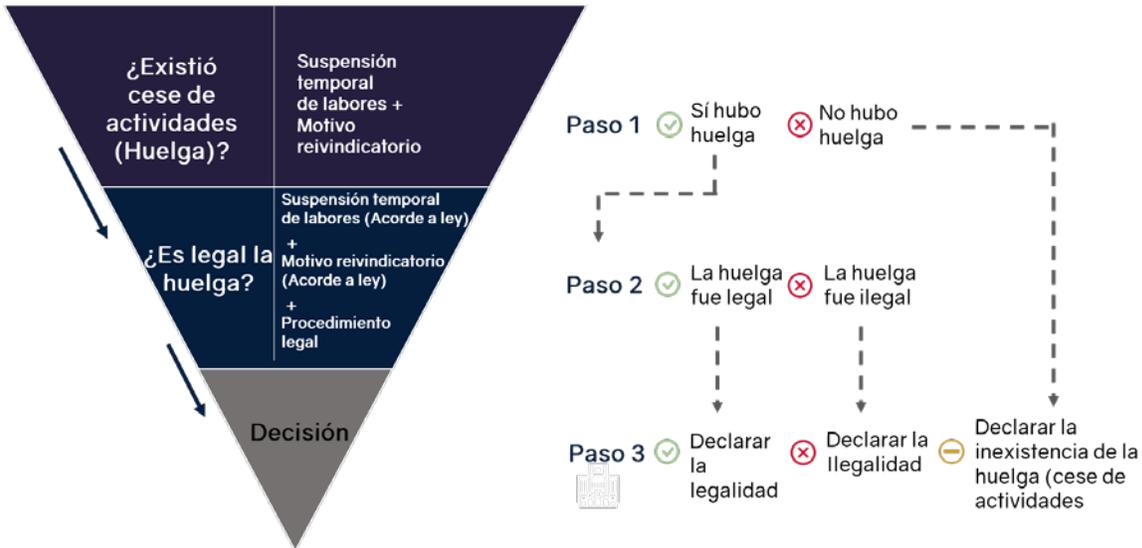


En este orden de ideas, un cese de actividades cumple como presupuesto fáctico para ser una huelga, en tanto que existe, pero si este se torna violento estaremos en presencia de un cese de actividades inválido y, por tanto, habrá de declararse su ilegalidad. en igual sentido, podemos decir que, una huelga en donde lo trabajadores reclaman un subsidio al gobierno para que se les garantice el valor de la canasta familiar, cumple con el motivo, pero este a la luz de nuestra normativa, resulta inadecuado y, consecuentemente, tiene a la huelga de ilegalidad.

Finalmente, la legalidad de la huelga también depende del estricto apego a los procedimientos legales establecidos para su declaratoria. De estos, se destaca, entre otros, todo lo relativo a la asamblea y las mayorías necesarias para tomar decisiones válidas. Sucede en nuestro país, más a menudo de lo que debería, que huelgas perfectamente legítimas desde el punto de vista motivacional son declaradas ilegales porque los trabajadores omiten etapas de ley cruciales para la declaración de la huelga.

Esta estructura de existencia y legalidad que venimos desarrollando subyace a los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, en los cuales los magistrados abordan el estudio de la legalidad o ilegalidad de una huelga con la siguiente estructura lógica:

Gráfico 4. Mapa de flujo del análisis de los casos de huelga en sede judicial



Fuente: elaboración propia.

La jurisdicción, entonces, se ocupa, en primer lugar, de establecer la existencia de la huelga. Si la respuesta es afirmativa, esto es, si la huelga ocurrió, continuará a estudiar su legalidad. Si, por el contrario, la huelga alegada no reúne los requisitos para serlo, se procederá a declarar la inexistencia de la huelga (cese de actividades), con lo cual se concluirá el proceso y se librára al sindicato de su acusación. El segundo paso solo tiene lugar si se comprueba la existencia de la huelga, y consiste en evaluar si esta cumple con los requisitos para ser considerada conforme a derecho. De lo que se determine en esta etapa dependerá la declaración de legalidad o ilegalidad que la autoridad judicial realice, en un tercer momento, cuando se vea llamada a proferir su decisión.

A manera de corolario, digamos que se debe diferenciar claramente entre la existencia de la huelga y su correspondiente legalidad, pues se trata de conceptos que, si bien están relacionados, obedecen a realidades diferentes.

1.3. La huelga como derecho

Aunque a nivel doctrinal se ha discutido acerca del reconocimiento de la huelga como derecho³, en Colombia el marco normativo es suficientemente claro a este respecto. Su consagración como derecho, en el ordenamiento jurídico colombiano, responde, fundamentalmente, a tres momentos claramente discernibles, que, en general, dan cuenta de la recepción que en Colombia ha tenido el movimiento sindical: prohibición, tolerancia e institucionalización (González, 1990).

En primer lugar, la Ley 78 de 1919 fijó un marco regulatorio y definió la huelga de manera incipiente (Cuéllar, 2009). En segundo lugar, con el Acto Legislativo 01 de 1936, que reformó la Constitución Política de 1886, la huelga adquirió rango de derecho constitucional, exceptuable en el caso de los “servicios públicos”. De acuerdo con Tascón (1944), esta nueva visión constitucional respondía al hecho de que, habiéndose plasmado el trabajo en la reforma constitucional de 1936 como una obligación social, la huelga era, precisamente, una excepción a esta obligación. El Decreto 2350 de 1944 y la Ley 6 de 1945 desarrollaron el postulado constitucional, sobre todo desde la perspectiva de las consecuencias predicables sobre una huelga ilegal (Afanador, 1999). En 1950, el Código Sustantivo del Trabajo se amparó en esta visión constitucional y buscó integrar la regulación dispersa. El tercer momento se edifica a partir de la Carta Magna de 1991, que en su artículo 56 “garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”.

³ Durante mucho tiempo la huelga fue considerada como un hecho con consecuencias jurídicas, mas no como un derecho (Cabanellas, 1966). Guerrero (2005) afirma que las diferentes teorías sobre la naturaleza jurídica de la huelga catalogan a esta como: un hecho con proyecciones jurídicas, un acto antijurídico o de autotutela (Carnelutti), un derecho individual, un derecho colectivo, un fundamento social o como el derecho del más fuerte.

La Constitución Política de 1991 delega en el legislador la reglamentación de este derecho. El mérito de esta consagración no se encuentra necesariamente en su contenido, pues este es amplio e indeterminado y se limita exclusivamente a imprimirle el carácter de derecho a la huelga. El mérito se encuentra en que el enunciado goza de rango constitucional, lo que le transmite al derecho a la huelga tal estatus. La Corte Constitucional, en Sentencia C-858 de 2008, se pronunció respecto de las connotaciones básicas de su consagración como garantía constitucional, en los siguientes términos:

La consagración constitucional de la huelga, a la luz de la jurisprudencia constitucional, tiene como connotaciones básicas, las siguientes: i) es un derecho de los trabajadores; ii) es un medio para la solución pacífica de conflictos colectivos laborales; iii) su regulación corresponde al legislador, en función de las finalidades y límites impuestos constitucionalmente.

Sin embargo, aun si la huelga es un derecho constitucional, no por esta sola razón puede caracterizarse como derecho fundamental (Corte Constitucional, sentencias T-443 de 1992, C-432 de 1996, C-691 de 2008, entre otras). Ahora bien, el artículo 56 se encuentra contenido en el Capítulo 2 de la Carta Política, que versa sobre los derechos sociales, económicos y culturales; lo que permite establecer que la huelga no fue originalmente consagrada como un derecho fundamental (López, 2015). La importancia de todo esto, de lo fundamental o no de la huelga, se hace patente, sobre todo, de cara a los mecanismos judiciales para la exigibilidad de este derecho, pues la acción de tutela está prevista para garantizar la protección de aquellos derechos que revistan el rango de fundamentales.

No obstante, a que el diseño original del Constituyente Primario respondía a la consagración de la huelga como derecho constitucional no fundamental, la Corte Constitucional, otorgándole gran relevancia a la huelga por sus implicaciones en las relaciones laborales colectivas, estimó que este derecho

puede, en algunos casos, vincularse con otros derechos fundamentales, tales como el derecho de asociación y el derecho al trabajo. Al respecto, en Sentencia C-349 de 2009, la Corte Constitucional expresó:

La Corte se ha pronunciado sobre el contenido y alcance del derecho a la huelga, destacando la especial protección que le brinda el ordenamiento constitucional, incluyendo en dicho parámetro los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, y ha subrayado su relevancia constitucional como mecanismo válido y legítimo para alcanzar un mayor equilibrio y justicia en las relaciones de trabajo, mediante la efectividad de los derechos de los trabajadores. Asimismo, ha sostenido que a pesar de no tener estatus de derecho fundamental y estar reglamentado mediante la ley, puede adquirir tal carácter cuando con su limitación se vulneran los derechos fundamentales al trabajo y a la libre asociación sindical, y que sólo puede excluirse en el caso de los servicios públicos de carácter esencial.

A partir de esta concepción, desarrollada en la jurisprudencia constitucional, es posible encontrar otras caracterizaciones del derecho a la huelga. En este sentido, encontramos que la huelga ha sido entendida como un derecho colectivo y no individual, permitiendo su ejercicio solo a los trabajadores considerados como colectividad.

Así, múltiples teorías existen en lo que respecta a quiénes son los sujetos titulares del derecho a la huelga (Napoli, 1969). De esta manera, se ha considerado, a nivel teórico, que el sujeto activo puede ser el sindicato; las federaciones y confederaciones; una coalición ocasional y contingente trabajadores, así no estén sindicalizados; y el trabajador individualmente considerado, incluso si la huelga debe ejercerse colectivamente.

En este sentido, en Colombia es claro que la huelga, si bien puede ser promovida por un sindicato, no puede ser ejercida por federaciones ni confederaciones de organizaciones sindicales (Corte Constitucional, Sentencia C-797 de 2000). Tampoco se admite en la legislación nacional el *lockout* o

cierre intempestivo de la empresa por parte de los empleadores (cierre patronal).

De igual manera, es claro que algunas modalidades huelguísticas admiten la posibilidad de su ejercicio por parte de un grupo no sindicalizado de trabajadores, como lo son los casos de las huelgas por solidaridad, las imputables al empleador o aquellas derivadas del fracaso de la negociación de un pacto colectivo.

Asimismo, no se asume la huelga como un derecho universal, puesto que de su ejercicio es posible excluir algunos grupos de trabajadores, como es el caso de: (i.) los empleados públicos, (ii.) los trabajadores oficiales y del sector privado que prestan servicios públicos esenciales; (iii.) los miembros de la Fuerza Pública (Corte Constitucional, Sentencia C-110 de 1994, Sentencia C-1234 DE 2005; Romero y García, 2013). Igualmente, es un derecho relativo, ya que su ejercicio está limitado a las finalidades que le son connaturales, no siendo legítimo que se tergiverse su uso. Por ello mismo, el legislador queda facultado para limitar este derecho que, como tal, no puede considerarse absoluto.

1.4. La protesta social y la huelga

En el mundo de las relaciones laborales confluyen dos tipos de ocurrencias que, a pesar de estar conceptualmente bien delimitadas, en la práctica suelen confundirse al punto de que, en muchas ocasiones, es la jurisdicción quien se encarga de diferenciar entre las dos. Nos referimos a las protestas sociales, para el caso comprendidas dentro de la actividad sindical, y a la huelga.

La protesta social encuentra su respaldo constitucional en el artículo 37 de la Carta Magna, que dispone, en términos generales, que:

Artículo 37. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.

En el campo laboral, este derecho les garantiza a los trabajadores la expresión pública, colectiva y pacífica de sus inconformidades con su empleador, el Gobierno o, en general, cualquier situación que afecte su calidad de trabajadores. La importancia de este derecho emana de su conexión con otros derechos como el de reunión y el de asociación; con los fundamentos de la democracia; con el control de la actividad gubernamental y empresarial; y con su protección a las minorías (Cruz, 2015). De ahí la necesidad de su protección y defensa ante posibles vulneraciones provenientes de un empleador o del Gobierno.

Ahora bien, es claro que un gran componente de la actividad sindical se despliega bajo el espectro, genérico, del derecho a la protesta social, pues los sindicatos tienen a su cargo la defensa de los intereses de la clase trabajadora, lo que implica, en ocasiones, la organización de marchas y congregaciones en pro de un motivo reivindicatorio.

El problema, a la hora de trazar fronteras entre el derecho a la protesta y el derecho a la huelga, surge, mayormente, cuando las formas de actividad sindical descritas son tomadas por los empleadores como huelgas en su contra y cuando el sindicato trasciende la esfera del derecho a la protesta social y su actividad comienza a tomar claros matices de huelga. Por consiguiente, lo que era una cosa termina siendo interpretada como otra.

Esto, naturalmente, termina por generar un conflicto entre empleador y sindicato que, en muchas ocasiones, es elevado al conocimiento de los jueces. Tanto así que la organización sindical, al ser demandada por la ilegalidad de su

huelga, en no pocos casos, afirma que se trató de una simple manifestación sindical comprendida dentro de la actividad organizativa ordinaria.

Si asumimos que en cada uno de estos procesos la empresa demandante afirmó la existencia de una huelga, resulta evidente la disparidad de criterios entre los trabajadores y los empleadores, que acusan un mismo hecho a la luz de connotaciones jurídicas diferentes; de huelga o de actividad sindical (protesta), según el caso.

Sin embargo, existe un criterio relativamente claro para diferenciar entre ambos conceptos. Siempre que exista una suspensión de labores en pro de unas reivindicaciones de los trabajadores, estaremos en presencia de una huelga (legal o ilegal), mientras que, si el actuar de los trabajadores no implica la suspensión de sus labores y se fundamenta en unas reivindicaciones compartidas, se trata de una manifestación o protesta incluida dentro del concepto de actividad sindical.

De esta manera, es posible encontrar que expresiones de protesta, por parte de una organización sindical, no cumplen con uno de los requisitos esenciales para la existencia de la huelga, a saber: la suspensión temporal de labores. Por tanto, las manifestaciones sindicales que no impliquen de ninguna manera el cese de labores, así se ejerzan con fines de reivindicación laboral, no serán bajo ninguna circunstancia admisibles como formas huelguísticas. Estarán comprendidas, en términos generales, bajo el rótulo del derecho a la protesta.

Evidencia de lo anterior resulta el caso analizado en la Sentencia SL223-2018, de la Corte Suprema de justicia, en el cual se discutía si las protestas y el “*mitin*” organizado por sindicato revestía las características de una huelga. En la providencia, tras encontrar que la actividad sindical se ejerció por fuera de la jornada laboral, la Sala de Casación Laboral estimó lo siguiente:

La Sala del análisis del material probatorio que viene de señalarse, y con la advertencia de que la apelación de la empresa fue genérica sin que se individualizaran los medios de convicción en respaldo de sus afirmaciones, encuentra que efectivamente está demostrado que algunos de los trabajadores de la Planta de Barrancabermeja de Ecodiesel, el día 14 de abril de 2015, permanecieron en las instalaciones de la empresa luego de terminada su jornada laboral, en lo que denominaron un mitin o asamblea permanente, con la finalidad de manifestar sentimientos colectivos de protesta y solidaridad frente al despido de uno de sus compañeros de trabajo y miembro del sindicato. Sin embargo, no existe elemento demostrativo contundente en la actuación, que permita concluir que esa situación impidió el normal desarrollo de las actividades productivas de la empresa y generaran su parálisis parcial, en cuanto esas manifestaciones de solidaridad se dieron por fuera del horario de trabajo, una vez concluida la jornada de quienes participaron en ellas, lo que las ubica dentro del marco de protección legal y de la facultad de protesta.

De esta forma, la Corte Suprema de Justicia desestima la pretensión de la empresa demandante, encontrando que no se trató de una huelga, por cuanto no existió la suspensión de labores alegada. Consecuentemente, en este caso no se procedió al estudio de la legalidad de la huelga, como quiera que, al no poder predicar la existencia de esta, se hacía inocuo cualquier juicio de adecuación legal.

Así las cosas, no solo resulta problemático diferenciar, por veces, entre la huelga y el derecho a la protesta; sino, también, entre las distintas tipologías de huelga.

1.5. Tipos de huelga en Colombia

La doctrina, a partir de un número importante de criterios, ha establecido diferentes tipos de huelgas.

De acuerdo con Macchiavello (1989), las huelgas pueden ser lícitas o ilícitas; del sector público o del sector privado, dependientes o no dependientes; por empresa, oficio, industria o sector económico; nacionales, regionales o locales; continuadas, temporales o alternativas; totales o escalonadas; ofensivas o defensivas. Asimismo, pueden asumir distintas modalidades, como lo son el cese de actividades o paralizaciones; la huelga blanca (asistir al trabajo y no hacer nada), la huelga obstruccionista (obstaculizar o hacer acciones defectuosas), la huelga pedante (cumplimiento exagerado de instrucciones para reducir el rendimiento), la huelga de desorganización (hacer cosas ajenas a lo ordenado), la huelga solidaria (cuando se apoya un conflicto ajeno ya declarado) y las huelgas demostrativas para llamar la atención de la opinión pública (Macchiavello, 1989).

De acuerdo con Guerrero (2005), las huelgas se pueden clasificar, según el objeto del conflicto, en defensivas, ofensivas (conseguir mejores ventajas), de intereses o económicas, sociales o de derecho (mejorar, en abstracto y general, el sindicalismo en un momento de lucha determinado), políticas (lograr la transformación del sistema político), revolucionarias, de simpatía o solidaridad. También se pueden tipificar, según la actitud de los trabajadores, en pacíficas o violentas (Guerrero, 2005). Según su efectividad, pueden ser reales si implican la suspensión efectiva de actividades, o simbólicas si los trabajadores, a pesar de que siguen prestando sus servicios, lo hacen a un menor ritmo (Guerrero, 2005).

Ahora bien, cuando se habla de huelga en el ámbito nacional, esta se suele, circunscribir, naturalmente al proceso de negociación de un pliego de peticiones. A pesar de esto, el día a día de las relaciones muestra que el espectro de la huelga es considerablemente más amplio y complejo de lo que comúnmente se piensa.

A manera de introducción, digamos que de la sola lectura de nuestro Código Sustantivo del Trabajo se extrae la presencia de dos modalidades de huelga avaladas por el texto legal: la propia de la negociación colectiva y la imputable al empleador. Lo que nos permite afirmar que en Colombia la ley es fuente de dos modalidades huelguísticas. Esto cobra relevancia porque permite establecer un paralelo con las huelgas cuya fuente es la jurisprudencia nacional, principalmente la proveniente de la Corte Constitucional. Por vía de las providencias proferidas por el Tribunal Constitucional, otras dos modalidades de huelga han sido introducidas: la huelga por solidaridad y la huelga con fines políticos directamente conexos. Adicionalmente, en nuestro ordenamiento se ha comenzado a esbozar y reconocer lo que en la doctrina se conoce como “huelga sorpresa”.

Se advierte que las modales huelguísticas que estudiaremos a continuación no agotan, en manera alguna, todas las formas de huelga existentes en el universo de las relaciones laborales; sin embargo, sí se pretende, cuando menos, estudiar con algún nivel de detalle los tipos de huelga que ocurren en la realidad laboral colombiana.

Tabla 3. Tipos de huelga en Colombia

Tipo de Huelga	Fuente	Norma	Órgano
Huelga como consecuencia de un conflicto colectivo	Legal	Art. 429 CST	Legislativo
Huelga imputable al empleador	Legal	Art. 379 CST	Legislativo
Huelga por solidaridad	Jurisprudencial	C-201 de 2002	Corte Constitucional
Huelga con fines políticos directamente conexos	Jurisprudencial	C-858 de 2008	Corte Constitucional
Huelga sorpresa	Jurisprudencial	Radicado 58.697	Corte Suprema de Justicia

Fuente: elaboración propia.

1.5.1. Huelga como consecuencia de un conflicto colectivo

Esta es, si se quiere, la huelga a partir de la cual se construye la mayor parte del marco regulatorio del Código Sustantivo del Trabajo, especialmente las disposiciones normativas comprendidas entre los artículos 444 y 451. Por ello, es aquella modalidad que cuenta con el más alto nivel de regulación, sirviendo de arquetipo a las otras modalidades huelguísticas que estudiaremos, pues, como veremos más adelante, estas derivan su procedimiento de la jurisprudencia y no de la ley.

La huelga producto de la negociación colectiva nace como resultado de un pliego de peticiones no resuelto. Esto ocurre cuando los diálogos propios de la etapa de arreglo directo no condujeron a una solución admisible para ambas partes y, adicionalmente, la organización sindical decide salir a huelga en lugar de preferir el tribunal de arbitramento como forma heterocompositiva de resolución del conflicto.

Su finalidad como estrategia de autotutela es, entonces, presionar severamente al empleador para que este accede a lo solicitado en el pliego. Habitualmente, para determinar si cede en su posición, el empleador realiza un análisis de costo-beneficio, de modo que, ante la imposibilidad de soportar más pérdidas, se ve forzado a aceptar las demandas de la organización sindical. De aquí que su ámbito de incidencia se circunscriba, exclusivamente, a la empresa que desarrolló la negociación colectiva.

De esta manera, tras el cierre de la etapa de arreglo directo, sin que se haya logrado un acuerdo total entre sindicato y empleador, se podrá, por decisión del sindicato, declarar la huelga. No obstante, la toma de esta decisión está supeditada a un *procedimiento* que se traduce, básicamente, en una serie de

exigencias relativas a los tiempos y a la votación que se ejerce en el seno de una asamblea de trabajadores.

Procedimiento y desarrollo

Para que la votación prospere y se convoque o no a una huelga, debemos considerar dos escenarios. Cuando el sindicato es mayoritario, esto es, cuando agrupa la mitad más uno de los trabajadores de la empresa, basta con que la mayoría de los trabajadores pertenecientes a la organización sindical voten a favor de una de las alternativas, bien sea la de declarar o no una huelga. A manera de ejemplo, piénsese en una empresa de 100 trabajadores en que cual 51 de ellos pertenecen al mismo sindicato. Si pasada la etapa de arreglo directo no hubo acuerdo, el sindicato podrá sesionar en asamblea con la presencia de 26 trabajadores y declarar la huelga o preferir el tribunal de arbitramento con una votación mínima, ejercida en asamblea general, de 13 votos a favor.

Otro escenario es el del sindicato minoritario. Al ser un sindicato con menor representatividad en el interior de la compañía, la ley ordena que sean la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa, y no la mayoría de los afiliados al sindicato, quienes decidan si resulta procedente o no la huelga. Continuando con el ejemplo, tomemos la misma empresa con sus cien trabajadores, pero con solo un total de treinta trabajadores afiliados a un sindicato. Si transcurrida la etapa de arreglo directo no hay acuerdo, el sindicato solo podrá declarar la huelga con una votación de cincuenta y un trabajadores, sindicalizados y no sindicalizados, en favor de dicha iniciativa.

Pues bien, una vez declarada la huelga, por medio de una votación válida, esta solo podrá iniciarse transcurridos 2 días hábiles desde su declaración y hasta máximo 10 días después. Una vez se dé inicio a la huelga, esta se podrá prolongar, en principio, por un plazo de sesenta días calendario, durante los

cuales las manifestaciones y comportamientos de las partes se tendrán que sujetar a lo dispuesto en la ley. Esta sujeción, fundamentalmente, tiene que ver con un deber de abstención de incurrir en medios violentos.

El principal efecto jurídico sobre las relaciones laborales que se sigue de la declaratoria de la huelga es la suspensión de los contratos de trabajo (artículos 51 y 53 del CST). En consecuencia, los trabajadores no están obligados a prestar sus servicios mientras dure la huelga, y el empleador queda liberado de pagar los salarios de los trabajadores, al igual que puede descontar el tiempo de suspensión de actividades en la liquidación de cesantías y vacaciones. En todo caso, y esta es una regla que aplica de forma general con independencia del tipo de huelga de que se trate, el empleador tiene la obligación de seguir realizando los aportes a seguridad social mientras dure la huelga (Corte Constitucional, Sentencia C-1369 de 2000).

En su desarrollo, les corresponde a las autoridades velar para que la huelga se lleve a cabo de forma pacífica. El Ministerio de Trabajo, en cabeza de los inspectores, tiene por mandato evitar que tanto trabajadores como empleadores excedan o restrinjan las finalidades jurídicas de la huelga (artículo 448 del CST). Así, la función de las autoridades se orienta, en general, a prevenir la ocurrencia de infracciones o delitos.

Mientras persista la huelga, a manera de prohibición del esquirolaje, las autoridades no permitirán el ingreso de grupos de trabajadores minoritarios que expresen su deseo de seguir prestando labores, ni la empresa podrá contratar nuevos trabajadores para reemplazar las actividades de quienes hayan cesado en funciones. No obstante, en aquellos eventos en que la huelga pueda desencadenar graves perjuicios para la seguridad, conservación o mantenimiento de los talleres, locales, equipos, maquinarias, cultivos, semovientes o elementos básicos de la empresa; el Inspector de Trabajo podrá

autorizar, si los huelguistas no lo hubiesen hecho, el personal requerido para el funcionamiento de estas dependencias (artículo 449 del CST).

A lo largo de la huelga, las partes pueden continuar dialogando en búsqueda de un acuerdo o, también, pueden optar por acudir a un tribunal de arbitramento sin esperar que la huelga llegue a su fin. Si transcurridos los sesenta días de huelga aún persisten las diferencias, las partes tendrán tres días hábiles para convenir un mecanismo de composición, conciliación o arbitraje que ponga fin al conflicto. De no hacerlo, intervendrá, a solicitud de parte o de oficio, una subcomisión de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

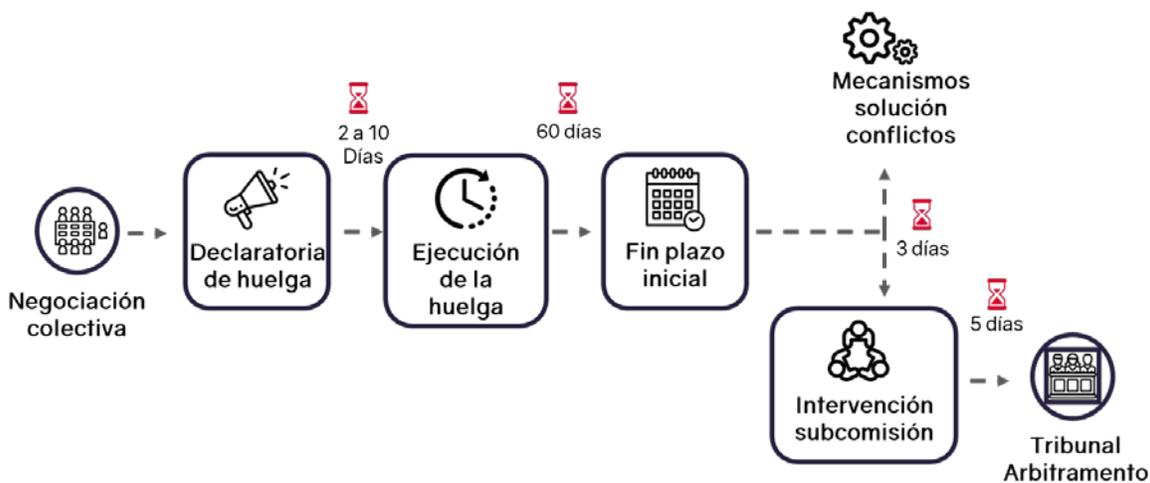
La subcomisión prestará sus servicios intentando una amigable composición y proponiendo fórmulas de arreglo tendentes a solucionar el conflicto colectivo (artículo 9 de la Ley 278 de 1996). Esta intervención tendrá una duración de cinco días hábiles y, de no lograr alcanzar un acuerdo, ambas partes, de forma perentoria, le deben solicitar al Ministerio de Trabajo la convocatoria de un tribunal de arbitramento (artículo 448 del CST., Sentencia C-330 de 2012 de la Corte Constitucional).

Ahora bien, una vez convocado el tribunal de arbitramento, la ley consagraba el deber de los trabajadores de reanudar las labores en un término máximo de tres días hábiles. Esta disposición fue modificada por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-466 de 2008, en la cual se dispuso que el término de tres días hábiles se debía contar, no desde la convocatoria del tribunal, sino desde el día en que este profiera el respectivo laudo.

Cabe anotar que el fallo de la Corte Constitucional creó una situación de incertidumbre en cuanto a la fecha definitiva de terminación de la huelga. No es posible, bajo la interpretación de la Corte, calcular anticipadamente cuánto

tomará el tribunal en decidir y, por tanto, ni el sindicato ni el empleador tendrán certeza sobre cuándo se reanudarán las labores en la compañía y se dará por finalizado el conflicto colectivo. Naturalmente, ello tiene incidencia en el denominado fuero circunstancial, que se extiende mientras perdure el conflicto colectivo.

Gráfico 5. Procedimiento de la huelga producto de la negociación colectiva



Fuente: elaboración propia.

1.5.2. Huelga imputable al empleador

Esta modalidad viene dada por el literal e) del artículo 379 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 584 de 2000, el cual versa así:

Artículo 379. Prohibiciones. Es prohibido a los sindicatos de todo orden: e) Promover cualesquiera cesaciones o paros en el trabajo, excepto en los casos de huelga declarada de conformidad con la ley y de huelga imputable al empleador, por incumplimiento de las obligaciones *salariales* con sus trabajadores.

Resulta curiosa la consagración legal de este tipo de huelga, pues es claro que esta disposición normativa fue diseñada, originalmente, para contener una serie de prohibiciones, de modo que resulta extraño que, por vía de una

excepción a la prohibición general, se cree un tipo de huelga. Cabe aclarar que, en su redacción original, el artículo no hablaba de la huelga imputable al empleador, de suerte tal que esta fue adicionada por la Ley 584 de 2000.

En la práctica, el literal e) ha venido cumpliendo dos funciones: la primera, como ya se decía, es la de servir de sustento normativo para la huelga imputable al empleador. Mientras que la segunda consiste en prohibir, de manera general, los paros o ceses de actividades por fuera de los confines legales. Por ello, no es de sorprender que el literal e) del artículo 379 se invoque, durante los procesos de calificación de ceses de actividades, como una causal más de ilegalidad de la “huelga”, que debe sumarse a las contenidas en el artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo.

Ahora bien, la extraña consagración de esta modalidad huelguística ha sido objeto de crítica, entre otras razones, debido al hecho de que no se determinaron las consecuencias jurídicas que esta comporta para los contratos de trabajo, el pago de salarios, quiénes son los titulares del derecho y cuáles son los requisitos para su desarrollo (Gnecco, 2018).

Así que, adviértase desde ya, en el estudio de esta huelga nos enfrentaremos a un alto nivel de indeterminación y vacíos provenientes del silencio que guarda la ley respecto de esta figura, por lo que, con errores y aciertos, ha sido la jurisprudencia la encargada de establecer una regulación para su correcta operación.

En cuanto a su origen o causa, la huelga imputable al empleador surge, como su mismo nombre lo insinúa, de un incumplimiento originado en el actuar del empleador. Consecuentemente, es preciso que nos preguntemos: ¿cuál incumplimiento amerita esta modalidad de huelga? Pues bien, esta pregunta suponía una respuesta relativamente simple apegada al tenor literal de la

disposición normativa: el incumplimiento de las obligaciones salariales. Sin embargo, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-201 de 2002, al analizar la constitucionalidad de la palabra salarial contenida en el artículo bajo estudio, juzgó que, para el caso, se trataba de un término contrario a los valores constitucionales y procedió a declarar su inexecutableidad.

A criterio del Tribunal Constitucional, limitar esta modalidad exclusivamente al incumplimiento de obligaciones salariales resultaba ser una restricción inadecuada, pues la huelga no debe ser relegada a incumplimientos meramente económicos, sino que debe comprender la posibilidad de declararse por otras defraudaciones obligacionales. Al respecto, se pronuncia la Corte en la Sentencia C-201 de 2002:

Sin ignorar, por supuesto, que el derecho a recibir oportunamente el salario constituye no sólo un medio de subsistencia sino de dignificación del trabajo y la vida humana, la Corte considera que la huelga puede ejercerse por los trabajadores afectados por el incumplimiento de obligaciones distintas a las meramente económicas tales como, por ejemplo, el pago de los aportes al sistema de seguridad social o, en general, cualquier deuda insoluble por parte del empleador distinta al salario o a los factores salariales, a que puedan tener derecho los trabajadores por disposición legal, contractual o reglamentaria.

Se evidencia, entonces, cómo el criterio para determinar el incumplimiento imputable al empleador, con potencialidad de generar una suspensión colectiva de trabajo, pasó de estar relativamente bien definido a tornarse en un criterio que queda a discrecionalidad del juez, según el caso concreto.

Esta posición constitucional fue adoptada, con reservas, por la Corte Suprema de Justicia. Así, esta Corporación ha considerado que el incumplimiento obligaciones debe ser, cuando menos, tan grave como aquel que conlleva el no

pago de los salarios. La Sentencia SL3195-2017 resume lo anterior en los siguientes términos:

(...) una huelga imputable al empleador por el incumplimiento de sus obligaciones no puede darse por cualquier incumplimiento, sino por uno que ponga en peligro a los trabajadores, de tal magnitud como el del no pago de salario, por ejemplo.

De todo lo anterior es posible concluir que el marco normativo referido a la huelga imputable al empleador posee un amplio grado de indeterminación, que en nada contribuye a la seguridad jurídica, pues la gravedad de un incumplimiento se valorará por el sindicato, y luego por el juez, con un amplio margen de discrecionalidad.

Todo esto es de marcada importancia, puesto que, como veremos más adelante cuando intentemos medir estos fenómenos, de las huelgas que llegan a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia para que esta conozca de su legalidad, encontramos que este Tribunal ha juzgado, en mayor proporción, aquellas imputables al empleador:

Procedimiento y desarrollo

El grueso de diferencias que se presentan entre la huelga producto de la negociación colectiva y la imputable al empleador, al menos en términos procedimentales, tiene que ver con los requisitos que anteceden a su declaración. Como ya estudiamos, la huelga que obedece al fracaso de una negociación colectiva requiere, necesariamente, el agotamiento de la etapa de arreglo directo para ser declarada válidamente. Por su parte, la huelga imputable al empleador omite por completo este requisito, exigiendo la sola existencia del incumplimiento alegado para poder proceder lícitamente con la asamblea. Más aún, la Corte Suprema de Justicia ha considerado que este tipo

de huelga puede ser promovido por una coalición de trabajadores no sindicalizados (Sentencia del 10 de abril de 2013, Rad.59420).

Igualmente, adviértase que tampoco existe claridad respecto de si el incumplimiento alegado tiene que ser declarado por la autoridad competente antes o después de la huelga. La Corte Constitucional, en las sentencias C-1369 de 2000 y C-201 de 2002 estudió el tema y, si bien afirmó que el incumplimiento debe ser calificado por la autoridad competente, no ofreció lineamientos claros acerca de si era lícito suspender labores antes de que se tuviera calificación judicial sobre el incumplimiento (Gnecco, 2018).

En esta misma línea, recién en la Sentencia SL3195 de 2017 la Corte Suprema de Justicia ofreció algunas claridades al respecto:

La determinación, de si el empleador violó o no las obligaciones para con sus trabajadores, al modificar el Reglamento Interno de Trabajo o la Convención Colectiva, en razón a que ese punto específico, está siendo objeto de pronunciamiento judicial que corresponde al Juez Décimo Laboral de Circuito de Bogotá, en donde, además, las partes se encuentran en discrepancia, incluso semántica, de si se varió el horario de trabajo o fueron los turnos laborales los modificados.

Perfectamente, el sindicato pudo esperar a que se decidiera el proceso judicial del que se acaba de hacer mención para, ahí sí, con base en lo que determine el aparato judicial, escoger el camino a seguir si la decisión fuera en el sentido de declarar la violación de las normas internas ya mencionadas. (...)

Aceptar que, estando en trámite la decisión sobre la modificación de horarios laborales de parte de la empresa, ante la jurisdicción ordinaria, los trabajadores puedan realizar, válidamente, un cese de actividades, por incumplimiento de una obligación del empleador, es generar patente de corzo para que reine la anarquía.

De la interpretación de esta providencia sería posible afirmar que la Corte Suprema de Justicia se inclina a favor de exigir la declaratoria judicial del

incumplimiento antes de la ejecución de la huelga. Ello en atención a que, precisamente, corresponde a los jueces de la república resolver los litigios que se presentan en torno a los incumplimientos contractuales, los cuales, en muchas ocasiones, resultan difusos en tanto que ambas partes defienden posiciones sólidas.

Con todo, aunque la exigencia de calificación judicial previa pareciera ser la alternativa más racional, es prudente señalar que aún no se cuenta con una línea jurisprudencial decantada al respecto, por lo cual, frente a este tipo de huelgas, lo aconsejable es estar preparados ante la eventualidad de cualquiera de las dos hipótesis.

Continuando en esta línea, retomando la declaratoria de la huelga, la jurisprudencia, en ausencia de fundamento legal, ha considerado, vía analógica, que esta debe ser votada en asamblea de trabajadores acorde con las normas que regulan la huelga producto de la negociación colectiva. En otras palabras, se deben respetar los tiempos y el quórum exigidos por la ley, así como las limitaciones impuestas según el tamaño y la representatividad del sindicato.

Ahora bien, debido a la precaria regulación de esta modalidad de huelga, el procedimiento relativo a ella se ha definido, en términos generales, bajo un criterio de compatibilidad. Esto es, los procedimientos y requisitos de la huelga propia de la negociación colectiva aplican a la huelga por incumplimiento del empleador, siempre que no resulten incompatibles con la naturaleza de esta última modalidad.

Lo anterior bien explica que se prescinda de la exigencia de la etapa de arreglo directo pues, al no partir de la presentación de un pliego de peticiones, la huelga imputable al empleador resulta incompatible con dicha exigencia. Sin

embargo, los procedimientos posteriores a esta etapa no presentan grandes dificultades en términos de compatibilidad. Tanto es así que, como ya se decía, se mantiene la asamblea y votación como requisito para la declaración lícita de la huelga, pues esta normativa en nada desatina con lo pretendido por esta modalidad de suspensión colectiva de actividades. De igual manera, el período pre-huelga, que consiste en los 2 a 10 días que deben transcurrir entre la declaratoria de la huelga y su ejecución, también resulta aplicable. Asimismo, las exigencias cualificadas respecto del desarrollo pacífico de la huelga y su prohibición en tratándose de servicios públicos esenciales son extensibles a esta modalidad.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 12 de diciembre de 2012 (rad. 58697), sienta las bases procedimentales de la huelga imputable al empleador, señalando de manera específica algunos artículos que aplican a cabalidad:

Y de llevarse a término la huelga por el socorrido incumplimiento patronal de que se viene hablando, resulta también obvio entender que en su desarrollo se observarán las conductas contempladas por el artículo 446 ibídem, lo que de suyo para la Corte comprende la prohibición del llamado '*esquirolaje*' (artículo 449 ibídem) o sustitución externa de personal, salvo para la necesaria marcha de la empresa; el respeto por la liberalidad de los trabajadores no huelguistas; la permisión de propaganda y recaudo pacíficos de fondos para ésta; y la adopción de medidas de protección y seguridad de las personas y las cosas, y de mantenimiento de las instalaciones de la empresa.

Cabe anotar, por otra parte, algunas precisiones en relación con los efectos jurídicos que se siguen de la declaratoria de huelga. Al igual que ocurre para el caso de la huelga que surge como fracaso de la negociación colectiva, la huelga imputable al empleador también suspende los contratos de trabajo. En consecuencia, los trabajadores no están obligados a seguir prestando labores mientras dure la huelga. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre en otras

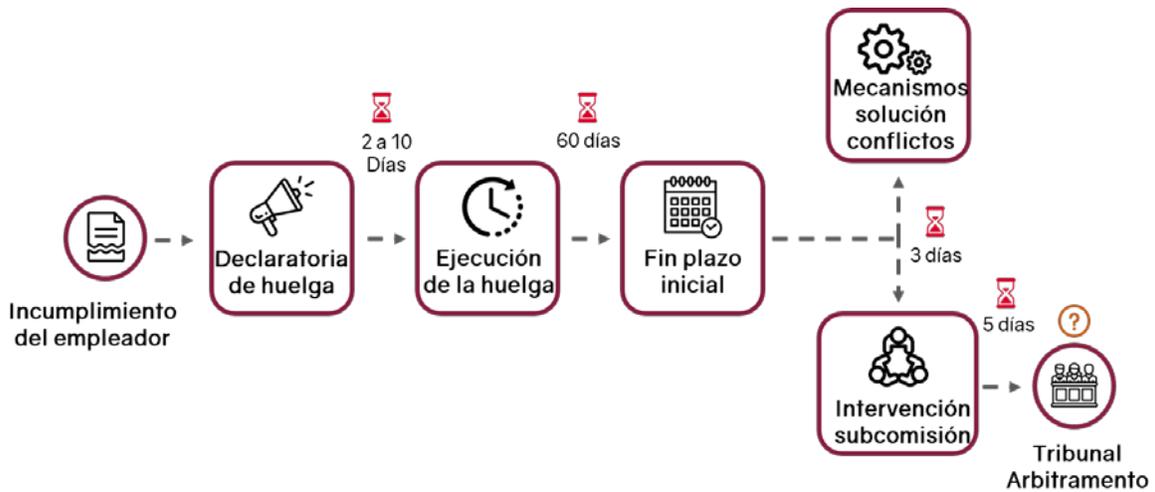
modalidades de huelga, en la huelga imputable al empleador este no se encuentra facultado para suspender el pago de los salarios y demás derechos laborales (Corte Constitucional, Sentencia C-1369 de 2000).

Sin perjuicio de lo dicho, también encontramos casos en los que, ni las altas cortes ni la disposición legal, tienen previsto un tratamiento respecto del desarrollo de la huelga imputable al empleador. Así nos preguntamos ¿qué sucede con la duración del cese de actividades? Si bien es viable, al no existir disposición en contrario, afirmar que el término de 60 días puede resultar aplicable, no deja de ser extraño, y hasta cierto punto imposible, el sometimiento del conflicto a un tribunal de arbitramento, pues la función del tribunal, tal como está prevista, es la de resolver un conflicto eminentemente económico, lo que para el caso es inadecuado al tratarse de un conflicto de naturaleza jurídica sobre derechos posiblemente no transigibles que se derivan del incumplimiento del empleador. Otra alternativa de respuesta se inclinaría por considerar que la huelga imputable al empleador cesa cuando este cumpla con sus obligaciones. Sin embargo, debido a la ausencia de parámetro temporal, esta interpretación tampoco resultaría satisfactoria, pues, en términos prácticos, la huelga se podría extender hasta que una autoridad judicial considere que el empleador ha atendido sus obligaciones laborales y prestacionales. Pareciese, pues, que ambos criterios deben utilizarse de forma complementaria, de modo que una huelga imputable al empleador puede extenderse hasta que este cumpla con sus obligaciones, sin que, en ningún caso, se supere el límite máximo de 60 días.

Zonas grises del derecho, como esta, son de esperarse cuando no se cuenta con una regulación detallada sobre esta materia, lo cual se traduce en situaciones de alta inseguridad jurídica, que afectan tanto a empleadores como a trabajadores. Para tener certeza de cómo proceder en estos casos, tendremos

que esperar, entonces, a que exista un pronunciamiento jurisprudencial o legislativo al respecto.

Gráfico 6. Procedimiento de la huelga imputable al empleador



Fuente: elaboración propia.

1.5.3. Huelga por solidaridad

También conocida como huelga de simpatía, en inglés *sympathy strike*, es aquella en la que un grupo de trabajadores, sindicalizados o no, suspende colectivamente sus actividades y decide sumarse a la huelga promovida por trabajadores de otra empresa o establecimiento. Se trata de un mecanismo de apoyo a las reclamaciones de otros trabajadores que se encuentran en conflicto colectivo con un empleador distinto al de los simpatizantes. En este caso, y definiendo la huelga por sus destinatarios, el sujeto pasivo de la huelga viene a ser, por un “efecto reflejo”, el empleador de los trabajadores huelguistas; pero el destinatario final es otro empresario que se encuentra en situación de conflicto con su personal (García, 2012). La finalidad de esta es, entonces,

presionar a empresarios ajenos al conflicto original para que estos ejerzan su influencia sobre el empleador titular del conflicto principal.

Este tipo de huelgas se encuentran prohibidas en diferentes países, como es el caso de Argelia, Australia, Bolivia, Canadá, Costa Rica, Djibouti, Guatemala, Japón, Mauricio, Namibia, Perú, Tailandia, Reino Unido y Zambia (OIE, 2018). Se han admitido, en cambio, en Bélgica, Croacia, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Islandia, México, Noruega, Panamá, Suecia, Venezuela y Colombia. En España y Alemania algunos pronunciamientos judiciales han avalado las huelgas de simpatía bajo ciertos requisitos.

El origen de esta modalidad huelguística en Colombia es netamente jurisprudencial, tanto así que el artículo 429 del CST, en el que se define la huelga, parece prohibir las huelgas por solidaridad al señalar como motivos válidos para la huelga solo aquellos económicos o profesionales, por lo que, *contrario sensu*, deja por fuera, como motivaciones válidas, las expresiones de solidaridad.

Sin embargo, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-201 de 2002, estimó, en resumen, que la consagración constitucional del derecho a la huelga no establece limitaciones sobre los tipos de huelga. El Tribunal Constitucional adoptó el criterio no vinculante que en la OIT venía haciendo carrera a partir de las consideraciones del Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (ILO, 1987), concerniente a que una prohibición general de la huelga por solidaridad podría conducir a abusos, de forma tal que era sugerible admitir la posibilidad de que los trabajadores, en ejercicio de su autodeterminación, apoyasen huelgas promovidas por otros trabajadores, siempre y cuando estas fuesen legales. Para el caso colombiano, la Corte Constitucional estimó que:

(...) se halla cobijada por dicha garantía constitucional, por ejemplo, la huelga que adelanten los trabajadores de una empresa en solidaridad con otros que están en huelga con un empleador distinto, cuando unos y otros se encuentren vinculados a una federación o confederación sindical, u ostenten cualquier otra ligazón que habilite la participación solidaria (Sentencia C-201 de 2002).

Asimismo, en la Sentencia C-858 de 2008 el Tribunal Constitucional consideró que, habida cuenta de la genérica consagración del derecho a la huelga en la Constitución Política de 1991, el contenido de este derecho debe ser interpretado en un sentido amplio, cobijando, en términos de validez, de las huelgas por solidaridad. No obstante, en esta providencia, la Corte Constitucional precisó que, pese a que la Carta Política no contiene limitaciones estrictas sobre los tipos de huelga, estos solo serían válidos:

(...) siempre y cuando la suspensión colectiva de labores tenga relación con la promoción y defensa de los intereses de los trabajadores y no de otros de distinta naturaleza como son los de índole política, para los cuales existen otros canales de expresión y que desnaturalizarían el mecanismo de reivindicación laboral (Corte Constitucional, Sentencia C-858 de 2008).

Así las cosas, atendiendo el precedente judicial definido por la Corte Constitucional y asumido por la Corte Suprema de Justicia desde la Sentencia SL868-2013, no parece quedar duda de que, en Colombia, la huelga por solidaridad encuentra amparo en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, la consagración jurisprudencial de esta modalidad incita numerosas inquietudes procedimentales a las que no se les brinda respuesta, creándose, por tanto, un panorama de inseguridad jurídica.

Desde ya, se advierte que el análisis de la declaración y el procedimiento de la huelga de solidaridad implica un alto nivel de incertidumbre, derivado, principalmente, en la falta de regulación legal sobre la modalidad bajo estudio, lo cual, su vez, se suma a la escasez de decisiones jurisprudenciales sobre esta

materia. Así las cosas, no queda más que aplicar el criterio de compatibilidad empleado por la Corte Constitucional al referirse a la huelga imputable al empleador, para determinar, por vía analógica, los elementos del procedimiento que se adaptan a la huelga por solidaridad.

Procedimiento y desarrollo

Para abordar el procedimiento aplicable a una huelga por solidaridad, se debe partir de la siguiente premisa: si bien esta modalidad de huelga no parte del conflicto colectivo existente entre los trabajadores simpatizantes y su empleador, sí se incorpora a un conflicto colectivo ajeno, del cual depende en términos de validez y existencia. Dos consecuencias se desprenden de lo anterior.

La primera es que una huelga por solidaridad exige, como condición necesaria, mas no suficiente, que la huelga objeto de apoyo sea legal. En este sentido, si la huelga matriz no se declaró observando el procedimiento adecuado, o en su desarrollo se transgredió el ordenamiento jurídico, la huelga solidaria no podría declararse, pues sería tanto como una acción de soporte a la ilegalidad. Este procedimiento es claro cuando la huelga objeto de simpatía se produce como consecuencia del fracaso de la etapa de arreglo directo entre la empresa y los trabajadores externos. Así, la huelga por solidaridad, aunque directamente no exige el agotamiento de una etapa de arreglo directo, sí requiere, indirectamente, que la empresa y los trabajadores externos hayan agotado esta etapa y cumplido con las demás exigencias normativas. Ahora bien, en este punto las dificultades se presentan en relación con la huelga imputable al empleador. ¿Sería posible, por vía de una huelga solidaria, sumarse a una huelga imputable al empleador externo? Si fuese posible, la ausencia de claridad sobre el procedimiento de declaratoria de la huelga imputable al

trabajador se adicionaría a los vacíos existentes, sobre este mismo particular, a propósito de la huelga por solidaridad.

Como segunda consecuencia del carácter subsidiario de la huelga por solidaridad, esta solo mantiene su razón de ser mientras el conflicto externo persista y, al este acabar, lo lógico será que la huelga solidaria también finalice, ya que su causa se extinguió.

En todo caso, para su declaración, la huelga por solidaridad requiere, al igual que en las modalidades anteriores, dar cumplimiento de las exigencias previstas en los artículos 444 a 450 del CST, tanto para su declaración como para su desarrollo: (i.) ser votada en asamblea y respetar los quórumos respectivos, (ii.) que su iniciación no haya sido antes de dos ni después de diez días de votada, (iii.) que no se trate de un servicio público esencial y (iv.) que se desarrolle de forma pacífica en los tiempos de ley.

Así, la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia SL2953-2014, una de las pocas que aborda el estudio de una huelga por solidaridad, declaró la ilegalidad de una huelga de esta naturaleza argumentando que la declaración no contó con la votación de la mayoría absoluta de todos los trabajadores, habida cuenta de que el sindicato declarante era minoritario en la compañía.

Cabe aclarar, desde el punto de vista de la compatibilidad regulatoria, que, una vez llegado el día 60 de haberse declarado la huelga matriz, esto es, cumplido el término máximo de duración de la huelga objeto de simpatía, ambas deben finalizar. De esta manera, los trámites que se surtan con posterioridad al día 60 no prolongan ninguna de estas huelgas.

Así, los mecanismos de resolución de conflictos y la intervención de la respectiva Subcomisión de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales

y Laborales no están diseñados para solucionar conflictos que desbordan los límites de una sola empresa, con lo cual pocas utilidades podrían tener si se quiere resolver el conflicto principal que inspira la huelga de solidaridad. El tribunal de arbitramento, por otro lado, se muestra a todas luces inocuo ante la huelga de solidaridad, pues su finalidad es la de resolver un conflicto económico entre las partes, cosa que resulta incompatible con la naturaleza de la huelga por solidaridad, la cual no se fundamenta en un conflicto económico entre los trabajadores y su empleador, sino en el apoyo a una causa externa.

En conclusión, es posible afirmar que la huelga por solidaridad es una posibilidad válida en nuestro ordenamiento jurídico, pero su procedimiento e implicaciones se encuentran en un preocupante estado de incertidumbre normativa.

1.5.4. Huelga con fines políticos directamente conexos

Antes de abordar esta modalidad de huelga, es preciso realizar algunas consideraciones previas sobre su definición, pues existe una línea delgada entre lo que se denomina “huelga política”, prohibida como forma de cese colectivo de actividades laborales por nuestro ordenamiento jurídico, y la modalidad mixta que aquí denominamos con el rótulo de “huelga con fines políticos directamente conexos”.

La huelga política “pura” es aquella que excede el plano netamente profesional del reclamo (Camerlynck y Lyon-Caen, 1974). En este sentido, la reivindicación de los trabajadores ya no estará dirigida contra el empleador, pese a que sufre las consecuencias del acto sindical, sino en contra del Estado (Vidal, 2004). Es decir, la huelga política pura se desentiende completamente de la realidad laboral del trabajador y busca exigir del Estado, por vía de la presión que se ejerce sobre el sector productivo, la obtención de resultados

eminentemente políticos. De acuerdo con la OIE (2018), solo en algunos países, como en Noruega, Finlandia, Bélgica y Paquistán se admiten las huelgas con fines exclusivamente políticos, encontrándose, en términos generales, prohibida en diferentes legislaciones que se han juzgado compatibles por los órganos de control de la OIT en relación con las normas internacionales del trabajo.

Del otro lado, existe una modalidad de huelga política mixta que implica la relación directa del motivo político con otro de naturaleza económica o profesional de los trabajadores. De ahí su connotación de mixta y su aceptación por el Comité de Libertad Sindical de la OIT (Gernigon, Odero, y Guido, 2000). Algunos países, como Argelia, Camboya, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Djibouti, República Dominicana, Alemania, Guatemala, Islandia, Japón, Namibia, Perú, España, Suiza, Tailandia, Uruguay, Venezuela y Colombia han introducido las huelgas políticas mixtas en sus desarrollos normativos (OIE, 2018).

La razón de su mayor favorabilidad radica en que se estima que la huelga es una herramienta para defender los intereses de los trabajadores como trabajadores y no como sujetos políticos, por lo cual solo tiene sentido que la huelga sea una opción cuando se buscan reivindicaciones laborales atadas, directamente, a decisiones de carácter político.

Consideraciones análogas fueron desarrolladas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-858 de 2008, cuando en su disertar expuso que la huelga política pura no encontraba respaldo en la Constitución Política:

Al excluir la huelga política las normas acusadas tampoco desconocen el artículo 56 superior, porque como se ha visto, la consagración del derecho de huelga no entraña todas sus formas y modalidades, sino sólo las que busquen reivindicar mejoras en las retribuciones económicas, dentro de una empresa específica, o lograr avances de las

condiciones laborales de un determinado sector y, en general, la defensa de los intereses de los trabajadores, propósitos que no son cumplidos por aquellas suspensiones generalizadas del trabajo con fines únicamente políticos, surgidas por fuera del contexto del conflicto colectivo laboral y que, por tanto, están al margen de la ley.

A pesar de lo dicho por el Tribunal Constitucional, este, en la misma providencia, estudió la huelga política mixta que, para el caso, la entiende como aquella que “guarda relación con políticas sociales, económicas y sectoriales que incidan de manera directa y próxima en el ejercicio de la actividad, ocupación, oficio o profesión”, permitiendo el ejercicio de esta tipología de huelga.

Pues bien, surge como corolario de lo anterior que, en nuestro ordenamiento jurídico, si un grupo de trabajadores siente que una determinada política social, económica o sectorial del Estado los perjudica en su calidad de empleados, este podrá salir a huelga en rechazo de esta medida. Pero, contrariamente, si lo que desean es, por ejemplo, promover una candidatura política en particular o rechazar, a nivel general, un estado político de cosas, les estará prohibido acudir a la huelga como mecanismo de presión.

Así, la huelga política pura es, más bien, una expresión del derecho a la protesta social, por lo que no debe repercutir en el ámbito de las relaciones laborales.

Procedimiento y desarrollo

Al igual que ocurre con la huelga de solidaridad, la huelga relacionada con políticas sociales, económicas y sectoriales que afecten, de forma directa y próxima a los trabajadores, no cuenta con un procedimiento establecido para

su declaratoria y ejecución. Asimismo, no se han presentado suficientes casos que permitan un análisis extenso de esta modalidad huelguística, por tanto, los límites normativos para evaluar la validez de su procedimiento y desarrollo son, en la actualidad, bastante difusos.

Ahora bien, lo que sí es claro es que esta modalidad de huelga no requiere de una etapa previa de arreglo directo, sino que parte de una coyuntura política que produce el rechazo del colectivo de trabajadores. El alcance de esta situación política habilitante aún no ha sido delimitado por la jurisprudencia o la ley, a excepción del también difuso criterio de conexidad directa y próxima que debe existir entre la política social, económica y sectorial y los intereses económicos y profesionales de los trabajadores.

En este sentido, consideramos que el criterio de conexidad debe interpretarse de forma cualificada, pues estando prohibida la huelga con fines puramente políticos, ha de privilegiarse una hermenéutica de las fuentes normativas que restrinja su ocurrencia. Así, entre la situación política que motiva la huelga y los intereses económicos y profesionales de los trabajadores debe existir un vínculo cercano y suficiente, de suerte tal que, valorando el caso en concreto, el operador jurídico debe evaluar si, en efecto, el rechazo a la situación política constituye un medio idóneo, necesario y proporcional para cumplir con la finalidad económica y profesional que motiva la reivindicación de los trabajadores. Así, pueden considerarse los antecedentes históricos tanto de la relación laboral como de la realidad política, sus factores coyunturales, su intensidad y extensión, el contexto específico en el que tienen incidencia la empresa y el colectivo de trabajadores, entre otros elementos.

De cualquiera manera, es posible afirmar que se requiere de la votación en asamblea para declarar válidamente este tipo de huelga, ya que el principio

democrático que encarna este requisito no encuentra ninguna contradicción con esta tipología de huelga.

En lo que respecta a su desarrollo, esta modalidad huelguística sufre del mismo nivel de indeterminación que la huelga de solidaridad. Ello no es coincidencia, pues su incorporación al ordenamiento jurídico siguió el mismo camino en ambos casos. Una y otra fueron admitidas por la Corte Constitucional, mas no fueron reguladas por este órgano, ni por ningún otro, de manera que el criterio para establecer el procedimiento es, de momento, el de compatibilidad.

En este orden de ideas, el periodo prehuelga de entre 2 y 10 días también tiene asidero en esta modalidad huelguística, ya que la finalidad aquí buscada es la de permitirle al empleador prepararse para el cese de actividades venidero.

Es así que, se repiten los mecanismos dispuestos para resolver el conflicto, pasado el periodo de los 60 días, no fueron diseñados para solventar un conflicto que exceda el ámbito de la relación laboral entre trabajadores y empresa. Sin embargo, los mecanismos de resolución de conflictos podrían llegar a conducir a una solución que, si bien no dé por resuelta la causa primaria de la huelga (la situación o medida política en conflicto con los intereses laborales de los trabajadores), les posibilite a las partes algún nivel de satisfacción que permita acabar con el cese de actividades. Pero, de nuevo, el tribunal de arbitramento deviene incompatible con el tipo de huelga bajo estudio, al no poder resolver un conflicto de naturaleza ajena al económico y al tratarse de una disputa que trasciende el ámbito de las relaciones laborales.

Todo lo anterior nos deja con un vacío legal que desarticula el procedimiento establecido para la huelga y, en particular, presenta el problema de dejar la fecha de terminación de la huelga en una zona gris de la cual no queda más que esperar, con la inseguridad jurídica que supone, que el tema se abordado por la

autoridad competente. Por lo mencionado, consideramos que debe acudir a la aplicación analógica de las exigencias previstas en los artículos 444 a 450 del CST, de modo que, por ejemplo, una huelga con fines políticos directamente conexos no podría superar los 60 días.

1.5.5. Huelga sorpresa

Si bien es claro que las cuatro modalidades huelguísticas descritas imperan en Colombia y gozan del reconocimiento de la ley y la jurisprudencia, no sobra mencionar una quinta forma de huelga que, de manera discreta, ha sido reconocida y aplicada por la Corte Suprema de Justicia. Hablamos, pues, de la denominada “huelga sorpresa”, la cual es, en estricto sentido, una huelga imputable al empleador, pero que se diferencia de esta en lo relativo a la naturaleza de los motivos que la provocan, así como en lo que concierne a los requisitos temporales y procedimentales para su declaración.

La posibilidad de la huelga sorpresa fue contemplada en nuestro ordenamiento jurídico, por primera vez, en la Sentencia del 12 de diciembre de 2012 (Rad. 58697), cuando la Corte Suprema de Justicia, en su disertar, expresó:

Una huelga, en consecuencia, no puede cumplirse de manera espontánea o sorpresiva, salvo, obviamente, que, por razones de necesidad o urgencia, debidamente acreditadas, los particulares hechos que la motivan lo exijan. Y no por requerirse lo contrario, que la Corte entiende es un plazo razonable y para nada excesivo el fijado por la disposición legal, resulta válido afirmar que se afecte en manera alguna el derecho de huelga causado por el incumplimiento patronal.

Como se aprecia, el Máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria entendía, en principio, que esta modalidad de huelga estaba comprendida por la huelga imputable al empleador. A diferencia de esta, el motivo imputable al empleador

debía ser de una naturaleza tal que fuese capaz de generar una afectación grave e inminente a los trabajadores, por lo que estos se encontraban habilitados, como reacción urgente y necesaria, para cesar colectivamente sus actividades de manera intempestiva y sin el cumplimiento de los procedimientos previstos para la huelga.

Esta concepción jurisprudencial se fortaleció con la Sentencia SL16579-2014, en la cual la Corte Suprema abordó, nuevamente, una situación de esta naturaleza, y la caracterizó con el rótulo de “huelga sorpresa”, adicionándola, como una quinta modalidad de huelga, al espectro jurídico existente.

Sumado al anterior espectro huelguístico, la Corte en sentencia de 12 de diciembre de 2012 (Radicación 58697) avisó sobre la posibilidad de que se produzca el cese colectivo del trabajo bajo circunstancias apremiantes que ameritan solución urgente e impostergable, y por tal razón, que puedan excusar la necesidad de agotar trámites previos, incluido el del preaviso al empleador, a través de lo que ha dado en llamarse en la doctrina como ‘huelga sorpresa’ (...).

Con todo, hay que aclarar que, en ninguna de las providencias referidas, fueron enjuiciados hechos que correspondieran con la definición de la huelga sorpresa. Estos pronunciamientos responden, más bien, a consideraciones doctrinales de la Corte Suprema de Justicia y no constituyen, propiamente, precedente judicial obligatorio. En tal virtud, la huelga sorpresa, como modalidad, se encontraba limitada al ámbito académico.

No obstante, en la Sentencia SL1450 de 2018, la Corte Suprema tuvo la oportunidad de conocer un caso en el que los hechos bien permitían asumir que se estaba en frente de una huelga sorpresa. Se trataba, resumidamente, de un evento en el cual los trabajadores, temiendo por su seguridad y salud, optaron por desobedecer una orden contraria a los estándares de seguridad industrial y, en forma de protesta, sostuvieron una huelga durante los días siguientes. Es de

aclarar que el cese de actividades sostenido no contó con el desarrollo de los procedimientos establecidos para la declaratoria de la huelga. Pues bien, la Corte les otorgó credibilidad a los argumentos de los trabajadores y valoró su causa como urgente y necesaria, al punto que no era dable esperar el agotamiento de las ritualidades y procedimientos contemplados para evaluar la validez de la declaratoria de la huelga. En palabras de la Corte Suprema:

Así pues, la resistencia a obedecer una orden del empleador que fundada y previsiblemente pueda afectar la seguridad y salud de los trabajadores, así como la de protestar colectivamente para exigir ambientes de trabajo apropiados y seguros, es legítima.

Por lo mismo, considera la Corte que tal determinación, producto de una reacción inmediata, natural e instintiva a un peligro previsible, no está sometida a procedimientos especiales o requisitos adicionales, más allá de dar aviso al empleador y fundarse en motivos razonables.

Es que, además, la sujeción a trámites especiales tales como la convocatoria y votación democrática de la decisión de si se presta o no un servicio riesgoso, no controlado por el empleador, tiene dos grandes inconvenientes. Primero, la abstención colectiva de laborar en actividades previsiblemente nocivas y peligrosas, por obvias razones, no da espera a ritualidades que de suyo demandan tiempo y que, de llevarse a cabo, se corre el riesgo que se materialice el daño. Segundo, una tesis en ese sentido lleva inmerso el dilema moral de someter a mayorías, temas que por esencia escapan a su ámbito decisional como la dignidad, la vida, la salud o la integridad psicofísica de la persona del trabajador, los cuales son derechos indisponibles y sustraídos a la voluntad de terceros.

De esta manera, para la Corte Suprema de Justicia la huelga sorpresa, que surge como rechazo al cumplimiento de actividades laborales que ponen en grave peligro la vida y la integridad de los trabajadores, es *“una acción de autodefensa y autoprotección legítima orientada a la consecución de condiciones de trabajo seguras”*, cuando la ausencia de estas produciría, de

forma inminente, una afectación evitable mediante un urgente y necesario cese de actividades.

Así las cosas, es plausible concluir que la huelga sorpresa tiene arraigo y aplicación en nuestro ordenamiento jurídico como una modalidad especial de la huelga imputable al empleador. Así, el cumplimiento de los estándares de salud y seguridad en el trabajo es el punto de partida para prevenir la ocurrencia de huelgas sorpresas.

Procedimiento y desarrollo

Si algo distingue a la huelga sorpresa del resto de modalidades estudiadas es su procedimiento de declaratoria, o más bien, la carencia de este. Esta figura de creación jurisprudencial, como se ha esbozado, parte de una situación apremiante que, por su urgencia, no da espera a ritualidades. Para el caso, estas formalidades son la votación de la huelga en asamblea y el periodo prehuelga, ya que ambas etapas presuponen el cumplimiento de pasos previos a la suspensión de labores. Se trata, entonces, de una huelga que salta repentinamente de su causa a su ejecución sin pasar por una etapa declaratoria como tal. De esta manera, la huelga sorpresa inicia con el aviso que los trabajadores realizan a su empleador de cesar colectivamente sus actividades como estrategia de autotutela.

Una vez comienza la huelga es difícil saber a ciencia cierta qué etapas debe o no agotar. Lo lógico sería que asuma un procedimiento similar, en cuanto a lo compatible, al de la huelga imputable al empleador, pues, en esencia, se trata de una huelga que se inspira en el incumplimiento de las obligaciones patronales. No obstante, debido a los vacíos normativos que también se presentan, en general, en lo atinente al desarrollo de la huelga imputable al

empleador, la huelga sorpresa también se mueve en un panorama de incertidumbre.

Pese a ello, como sucedería con la huelga imputable al empleador, estimamos que una huelga sorpresa debe cesar cuando el empleador cumpla con las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, de modo que se suprima la fuente de peligro inminente.

1.6. Límites de validez del derecho a la huelga

Como todo derecho, y más tratándose de un derecho que, *per se*, no es fundamental, la huelga no posee un carácter absoluto. Así, de manera general, en su ejercicio es necesario ponderar el equilibrio que debe existir entre las cargas de los empleadores y trabajadores inmersos en un conflicto colectivo, así como respetar el interés general y los derechos de mayor jerarquía (Corte Constitucional, Sentencia C-432 de 1996). Así las cosas, el Legislador cuenta con un margen de acción limitado a la hora de establecer límites al derecho a la huelga. Estos límites deben evaluarse en términos de su proporcionalidad.

La doctrina ha clasificado estas limitaciones en diferentes categorías. Así, es posible encontrar restricciones que atañen a ciertos tipos de trabajadores o a determinados servicios, pero, también, que se relacionan con las motivaciones huelguísticas, el procedimiento previo a la declaratoria de la huelga, los requisitos materiales relativos a la utilización de medios para su desarrollo, además de aquellas restricciones que pueden pactarse vía contrato colectivo. En suma, encontramos restricciones referidas a los sujetos activos y pasivos de la huelga, las pretensiones que se persiguen a través de esta y la forma cómo debe desarrollarse (Ruprecht, 1967).

Pues bien, las limitaciones más importantes sobre el derecho a la huelga están contenidas en los artículos 450 y 379 del CST y en los desarrollos jurisprudenciales de nuestras altas cortes. A partir de estas fuentes normativas es posible delinear las restricciones más relevantes vinculadas a la huelga, para diferenciar cuándo esta se ejerce válidamente y cuándo, en razón de su invalidez, se trata de una suspensión colectiva e ilegal del trabajo. En esta última hipótesis, técnicamente, más que de huelga, cabría hablar de “paro”⁴.

En razón de estas limitaciones de orden legal, los tribunales de distrito judicial, en primera instancia, y la Corte Suprema de Justicia, en sede de apelación, califican la legalidad o ilegalidad de un cese colectivo de actividades. En este sentido, el artículo 450 del CST establece:

Artículo 450. Casos de ilegalidad y sanciones.

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.

⁴ En la Sentencia T-413 de 2005, la Corte Constitucional diferenció entre la huelga y el paro: “Es preciso distinguir entre el paro colectivo de labores en actividades donde por la clase de servicios que realizan y por la calidad de los funcionarios, está prohibida cualquier suspensión de los mismos y el cese de actividad ocasionado por motivo de una huelga legalmente declarada, ya que son fenómenos que no se pueden equiparar jurídicamente, pues mientras que el derecho de huelga como derecho fundamental tutelado por la Constitución y la ley tiene una finalidad o propósito único definido en la misma ley, como es la solución de conflictos económicos o de interés y requiere una serie de pasos o trámites que deben ser agotados previamente, el denominado “paro,” no está protegido ni por la Constitución ni por la ley, pues se trata de un acto de fuerza, una medida de hecho que no cumple ni con la finalidad prevista para la huelga, ni con los pasos previos establecidos por la ley para ésta. De otra parte, se encuentra proscrita conforme a lo señalado en el artículo 379 literal e) del Código Sustantivo del Trabajo, como actividad prohibida a los sindicatos”.

Debido a la diversidad de causas que tornan ilegal la suspensión colectiva de actividades laborales, conviene enfocarse en cada una de estas restricciones para entender, a cabalidad, los límites que trazan el contorno de validez de la huelga en Colombia.

1.6.1. Prohibición de huelga en servicios públicos esenciales

En primer lugar, y siendo unas de las prohibiciones más relevantes y polémicas, tanto a nivel nacional como internacional, encontramos la restricción de cualquier forma de huelga en aquellas empresas o entidades que presten un servicio público esencial.

La definición de servicios esenciales no aparece, de forma explícita, en el marco regulatorio de todos los países (OIE, 2018). En Guatemala la legislación no habla de servicios esenciales, pero sí de servicios mínimos. En Bolivia, por ejemplo, solo existe una delimitación conceptual para el caso de los servicios públicos. En Chile, aunque no existe una lista de servicios esenciales, el Ejecutivo ha adoptado la definición propuesta por el Comité de Libertad Sindical. De igual forma procedieron los órganos legislativos de Camboya y Namibia. En Finlandia, en ausencia de una definición de servicios esenciales, estos se asemejan a otras categorías que operan, por ejemplo, en la medida en que el Ministerio de Trabajo puede prohibir la huelga en servicios que amenacen las funciones esenciales de la sociedad o que sean potencialmente lesivos, de forma significativa, de los intereses gremiales. En Japón, a diferencia de lo anterior, se encuentran enlistados, de forma exhaustiva, los servicios esenciales, como lo son el transporte, el correo, las telecomunicaciones, la atención médica y de salud pública, la actividad legislativa y el suministro de agua, electricidad y gas. México, aunque tampoco cuenta con una definición de servicios mínimos, ha establecido una lista de

servicios que debe asumir el Estado en caso de que una huelga afecte la prestación del proveedor habitual. En Uruguay corresponde al Ejecutivo precisar los servicios que se consideran esenciales (OIE, 2018).

Asimismo, los órganos de Control de la OIT, han indicado lo siguiente sobre los servicios esenciales:

Lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país. Por otra parte, este concepto no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población.

Además del concepto de servicios esenciales, algunos países han precisado los servicios mínimos que deben prestarse en caso de que se desarrolle una huelga que afecte un servicio esencial. En Panamá y Perú la ley determina los servicios mínimos, de forma similar a lo que sucede en Argelia. En Croacia, Islandia, Dinamarca, Bélgica, entre otros, las partes en conflicto colectivo acuerdan la prestación de un servicio mínimo en los servicios esenciales. En España la jurisprudencia ha determinado el alcance de los servicios esenciales de conformidad con los derechos garantizados en la Constitución Política, mientras que corresponde a la autoridad administrativa definir, para cada caso, los servicios mínimos en los servicios esenciales. En Francia el transporte público y aéreo cuentan con una regulación de servicios mínimos. En Canadá cada provincia define los servicios esenciales, mientras que los servicios mínimos que deben prestarse en aquellos se negocian entre el empleador y el sindicato, negociación que es objeto de control administrativo (OIE, 2018).

Ahora bien, en países como Brasil, Perú, Nueva Zelanda, República Dominicana, Alemania, Suiza, Trinidad y Tobago, Panamá, República

Dominicana, Turquía, Venezuela y Colombia, la ley define los servicios esenciales (OIE, 2018).

En el fondo, la prohibición de huelga en servicios públicos esenciales se deriva de dos principios que tienen asidero constitucional. En primer lugar, el principio de primacía del interés general sobre el particular y, en segunda instancia, el principio de proporcionalidad que permite determinar la precedencia condicionada de un derecho de mayor peso sobre otro derecho de inferior jerarquía.

En virtud de lo anterior, la huelga se encuentra proscrita en aquellos servicios que, de ser suspendidos, generarían graves consecuencias para el interés general de la población. La Corte Suprema de Justicia, en Sentencia SL20094-2017, respaldó esta posición:

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.

De este modo, se acepta de forma pacífica que el derecho a la huelga debe ceder en aquellos casos en que su ejercicio comporta más perjuicios que beneficios de cara al interés general y la prevalencia de otros derechos de mayor jerarquía. La discusión, en realidad, no gira en torno a la prohibición en sí, sino, más bien sobre aquellos servicios que el Estado asume como esenciales (Torrente, 1992). De ahí, la importancia de seleccionar cuidadosamente cuáles actividades, en caso de ser suspendidas, llegarían a

producir las consecuencias nefastas para la población o, en su defecto, establecer un criterio que permita evaluar la afectación en cada caso.

Dicho esto, en Colombia, originalmente, se planteó un criterio formal para determinar en qué ámbitos estaba prohibida la huelga. Así, el artículo 430 del CST establece una definición de servicio público y una lista enunciativa que señala cuáles servicios públicos estaban exentos de la posibilidad de huelga.

Artículo 430. Prohibición de huelga en los servicios públicos. 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 presten 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;
- c) Las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;
- d) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia (que atiendan necesidades básicas de sujetos de especial protección constitucional);
- f) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;
- h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país a juicio del gobierno (...).

Esta lista, aunque mantiene su vigencia en la actualidad, requiere de numerosas precisiones para su correcta comprensión.

En primer lugar, la terminología empleada por el artículo para referirse a los servicios públicos no incluye el calificativo de esencial. No por esto se debe pensar que estos servicios no son realmente esenciales. La diferencia

terminológica observada adquiere sentido si reparamos en que la redacción del artículo 430 del CST precede a la Constitución Política de 1991, siendo esta constitución la que introduce en nuestro ordenamiento jurídico el término de “servicios públicos esenciales”.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-473 de 1994, tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto de la definición de servicio público contenida en el citado artículo y, si bien se abstuvo de declarar la inexecutable de esta disposición normativa, exhortó al Congreso de la República a actualizar dicha normativa de conformidad con el nuevo canon constitucional. El Tribunal Constitucional consideró que, para los efectos de la huelga, sí es posible diferenciar entre un servicio público y un servicio público esencial, y que por tal razón el artículo 430 se debía entender conforme a la terminología dispuesta en el artículo 56 de la constitución, esto es, como servicios públicos esenciales definidos por el Legislador.

En desarrollo de esta premisa, algunos supuestos normativos contemplados como literales en el artículo 430 del CST han sido objeto de pronunciamientos posteriores por parte de la Corte Constitucional.

En primer lugar, la Sentencia C-450 de 1995 analizó si los literales b) y h) eran compatibles con la Constitución Política de 1991. Tras su estudio, encontró que ambos servicios revestían el carácter de esenciales bajo la óptica prevista por el Constituyente. Frente al literal b), la Corte Constitucional expresó:

Con respecto al literal b) de la mencionada disposición estima que las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (artículo 24 de la Constitución Política), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.).

En relación con las empresas de telecomunicaciones, igualmente sus actividades constituyen servicios esenciales, porque ellas tienden a garantizar la libertad de expresar y difundir el pensamiento y las opiniones y la de informar y recibir información. Igualmente, pueden resultar necesarias o constituir medios para asegurar el ejercicio o el amparo de otros derechos fundamentales, tales como los mencionados anteriormente.

Y refiriéndose al literal h), el Tribunal Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

En lo atinente a las actividades de explotación, refinación y transporte de petróleo y sus derivados, a que alude la letra h), estima la Corte que éstas son actividades básicas y fundamentales para asegurar a su vez otras actividades esenciales, como el transporte, la generación de energía, etc., todas ellas dirigidas a asegurar igualmente el ejercicio o disfrute de los derechos fundamentales. Por consiguiente, dichas actividades constituyen servicios públicos esenciales.

Asimismo, en relación con el literal h), la Corte Constitucional, en Sentencia C-796 de 2014, evaluó, de nuevo, su validez constitucional, en esta oportunidad en relación con el bloque de constitucionalidad edificado, puntualmente, sobre los convenios 87, 98 y 154 de la OIT. En esta providencia la Corte precisó que:

La prohibición que entraña el literal h) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo no desborda el concepto de servicios públicos esenciales al que se refiere el artículo 56 de la Carta, tal como ha sido interpretado por esta Corporación con fundamento en los convenios 87, 98 y 154 de la OIT. En efecto, el abastecimiento normal de combustibles derivados del petróleo es esencial para la prestación de servicios básicos tales como la salud y el transporte de pasajeros, y, por tanto, su suspensión podría poner en riesgo derechos fundamentales tales como la vida y la salud. De igual manera, a diferencia de lo expresado por el actor, la OIT no ha establecido una prohibición expresa que se clasifiquen en esa categoría de servicio público esencial, las actividades dirigidas específicamente al abastecimiento normal de combustibles derivados del petróleo.

La Corte consideró que las actividades en cuestión se relacionan con un servicio trascendental, de modo que, aunque no es posible proscribir de forma definitiva la huelga, en caso de que se ejerza, deben acordarse mínimos de prestación con el fin de no afectar de forma desproporcionada a los usuarios (...).

Asimismo, el literal d) fue objeto de examen constitucional en la Sentencia C-122 de 2012, providencia en la cual la Corte Constitucional precisó que la prohibición solo comprendía aquellos establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia, que atiendan necesidades básicas de sujetos de especial protección constitucional.

Ahora bien, otras disposiciones del artículo 430 no han logrado superar el análisis de constitucionalidad y han sido declaradas inexecutable. Fue el caso del literal e), en el cual la Corte, apartándose del criterio empleado en sentencias anteriores, expresó en Sentencia C-075 de 1997 que:

(...) la Corte procederá a declarar la inexecutable del literal e) del artículo primero del Decreto Extraordinario 753 de 1956, que subrogó el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, pero únicamente en razón a que el Legislador no ha señalado como servicios públicos esenciales las actividades relacionadas con las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados, señaladas en dicha disposición, en ejercicio de la facultad constitucional consagrada en el artículo 56 de la Carta Fundamental de 1991.

Este pronunciamiento, que rompió, sin ofrecer justificación alguna, con la línea jurisprudencial sentada y encontró considerable oposición dentro del mismo Tribunal Constitucional, consideró inexecutable al apartado bajo estudio con el solo argumento de que el Legislador no le había otorgado el carácter de esencial al servicio público examinado, sino solo de “servicio público”. Bajo este argumento, todos los supuestos contenidos en el artículo 430 del CST se tornarían inconstitucionales al no contar con el calificativo de “esencial”, lo que

resultaría en un contrasentido, en particular, porque ya se había declarado la exequibilidad de una parte de la lista.

Muy diferente resultó la disertación que brindó la Corte Constitucional, en Sentencia C-691 de 2008, al declarar la inexecutable del literal g) del artículo 430 del CST. En esta ocasión, se observa un razonamiento objetivo acerca de los motivos por los cuales la explotación, elaboración y distribución de sal no revestían, en la actualidad, la importancia necesaria para ser tenidos como un servicio público esencial.

Dadas las características de la industria salinera enunciadas anteriormente, 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, como se observa, en el país existen varios centros de producción de sal, que pueden surtir las necesidades de la misma. Además, nada impide acudir a fuentes externas para proveer en el país la sal necesaria. En consecuencia, las actividades en cuestión no constituyen un servicio público esencial, en el sentido estricto del término, de tal manera que la prohibición de huelga en dicho ámbito es contraria a la Carta Política y será declarada inexecutable en la parte resolutoria de esta sentencia.

Ahora bien, conviene reiterar que la lista contemplada en el artículo 430 del CST es meramente enunciativa. Más aún, con posterioridad a la Constitución Política del 91, el concepto de servicio público esencial ha encontrado acogida en diferentes normas. Por ello, cuando se regula un servicio, no es de sorprender que encontremos desarrollos normativos en los que se declara que el servicio regulado es un servicio público esencial. Así, a título enunciativo y adaptando la propuesta de DaCosta (2018), tenemos que el criterio formal de servicios públicos esenciales se integra, entre otras actividades, a partir de la siguiente lista:

Tabla 4. Lista de servicios públicos esenciales (criterio formal)

Fundamento normativo	Servicios públicos esenciales (criterio formal)
Ley 142 de 1994	Servicios públicos domiciliarios.
Ley 270 de 1996 y art. 430 del CST	Administración de justicia.
Ley 100 de 1993	Seguridad social en salud y pago de pensiones.
Ley 31 de 1992	Banca central.
Decreto 407 de 1994	Servicio penitenciario (INPEC).
Ley 336 de 1996 y art. 430 del CST.	Transporte por tierra, mar y aire
Ley 322 de 1996	Actividades de bomberos para la prevención y control de incendios.
Ley 633 de 2000	Servicios de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (DIAN).
Sentencia T-423 de 1996 y artículo 366 de la Constitución Política.	Educación (C-473 de 1996, T-1059 de 2001), salud, saneamiento ambiental y suministro de agua potable.
Art. 430 del CST	Ramas del poder público.
Art. 430 del CST	Acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
Art. 430 del CST	Establecimiento sanitarios, tales como hospitales y clínicas.
Art. 430 del CST	Asistencia social, caridad y beneficencia.
Art. 430 del CST	Higiene y aseo de las poblaciones.
Art. 430 del CST	Explotación, refinación, transporte y distribución de petróleos y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país a juicio del Gobierno.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, para que un servicio público tenga el calificativo de esencial no basta con su consagración en una disposición normativa. Así, el factor decisivo y complementario, para determinar la legalidad o ilegalidad de una huelga respecto de la cual se discuta la naturaleza del servicio, pasa por las circunstancias materiales predicables de su suspensión⁵. Así lo reiteró la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia SL20094-2017, al precisar el alcance de ambos criterios:

⁵ Así, por ejemplo, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha reconocido que un servicio que en principio no es esencial puede convertirse en tal si la huelga se prolonga más allá de cierto tiempo. De igual modo, el carácter esencial de un servicio depende de las circunstancias de cada país, de suerte tal que no puede predicarse de forma general sin tener en cuenta el contexto situacional (OIT, 2018).

Ahora bien, para determinar cuándo un servicio público es esencial y, por esa vía, comprobar si existe una prohibición para la ejecución de la huelga, la jurisprudencia constitucional y ordinaria ha desarrollado dos factores fundamentales y concurrentes derivados de la previsión contenida en el artículo 56 de la Constitución Política: (i) uno formal, dado en que el legislador, de manera exclusiva y restrictiva, es quien debe identificar el servicio público como esencial; ii) y otro material, en virtud del cual, adicionalmente, deben cumplirse ciertos parámetros y condiciones que permitan deducir que en el caso concreto se trata, real y sustancialmente, de un servicio esencial o vital para la comunidad.

En este orden de ideas, tenemos, entonces, un criterio formal, consistente en el reconocimiento legal que el legislador hace de un servicio como esencial. Cabe aclarar que para el desarrollo del criterio formal aplica la reserva de ley, pues el artículo 56 de la Constitución Política le asignó al Legislador, de forma privativa, la potestad de reglamentar la prohibición de la huelga en los servicios públicos esenciales (Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 1997). En este sentido, el Ejecutivo no está facultado para calificar de esencial un servicio público.

Sin embargo, el criterio formal, aunque necesario, es insuficiente para determinar si un servicio público es o no esencial. Más aún, la Corte Constitucional ha considerado que un servicio puede calificarse como esencial, *“independientemente de que en principio se encuentren en el listado de aquellos que no se consideran como esenciales”* (Sentencia C-796 de 2014). Basta, en tal sentido, que un servicio sea materialmente esencial.

En este orden de ideas, el criterio material se relaciona con la naturaleza del servicio y el impacto de su suspensión. Sobre este punto es clave resaltar que el criterio material no ha sido estático, sino que, por el contrario, ha evolucionado en el devenir jurisprudencial, desde una concepción amplia hasta una delimitación estricta:

Tabla 5. Concepto de servicios públicos esenciales (criterio material)

Fundamento normativo	Servicios públicos esenciales (criterio material)
<i>Sentido amplio</i>	
Corte Constitucional: Sentencias C-450 de 1995, C-122 de 2012, T-987 de 2012, entre otras.	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.
<i>Sentido estricto</i>	
Corte Constitucional: Sentencias C-891 de 2008, C-349 de 2009, C-122 de 2012, C-796 de 2014. Corte Suprema de Justicia: Sentencias SL11680-2014, SL16402-2014, SL16579-2014, SL 20094 de 2017, SL2541-2018.	En consonancia con lo establecido por el Comité de Libertad Sindical y el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, son esenciales aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas. Se trata, pues de un peligro potencial, abstracto y con efectos parciales. En este sentido, se prohíbe la omisión o simple disminución del servicio cuando esta pueda afectar, directa o indirectamente, la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, y sin que sea necesario que el riesgo jurídicamente desaprobado se concrete en un daño. Todo ello debe evaluarse atendiendo las particularidades históricas y situacionales de cada contexto.

Fuente: elaboración propia.

Dado el carácter esencial del servicio, este debe prestarse en condiciones adecuadas, oportunas y suficientes, razón suficiente para catalogar como inválido, a la luz del ordenamiento jurídico colombiano, el cese parcial de actividades que, afectando estas condiciones, ofrezca, no obstante, un servicio mínimo (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SL11680-2014). En una palabra, por su propia naturaleza, un servicio público esencial es incompatible con su prestación mínima, porque la vida, la seguridad y la salud son derechos que deben satisfacerse, en todos los casos, en la mayor medida de lo posible.

Ahora bien, mientras el legislador no provea una lista de servicios públicos esenciales compatible con la Constitución Política de 91, le corresponderá a la autoridad judicial evaluar, en cada caso concreto, si se está en presencia o no de un servicio público esencial, siendo viable que, en un contexto determinado, un servicio público sea esencial, mientras que, en otro, por el contrario, el mismo servicio no lo sea (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SL16402-2014).

De lo anterior es posible concluir que, en la actualidad, la jurisprudencia ha acogido el criterio material en estricto sentido como el factor decisivo para determinar el carácter esencial de un servicio público. Así, sobre este particular, los desarrollos jurisprudenciales, aunque pueden ser objeto de cuestionamientos, resultan suficientes y plenamente compatibles con la Constitución Política de 1991 y los instrumentos normativos del derecho internacional del trabajo.

1.6.2. Restricciones procedimentales

1.6.2.1. Agotamiento de la etapa de arreglo directo

Contenida en el literal c) del numeral 1 del artículo 450 del CST, esta limitación al derecho a la huelga se justifica a partir del derecho a la paz que debe gobernar las relaciones laborales colectivas mientras esté vigente un acuerdo. Así, la omisión de la etapa de arreglo directo es motivo para la declaratoria de ilegalidad de la huelga. Por tanto, luego de agotar los 20 o 40 días calendario de negociación que entraña la etapa de arreglo directo, la huelga solo puede ser votada dentro de los 10 días hábiles siguientes a la finalización de esta etapa.

Es claro que, por su propia naturaleza, este requisito solo aplica para aquellas huelgas que parten de una negociación colectiva y que son resultado del fracaso de la etapa de arreglo directo. Las modalidades como la huelga imputable al empleador, la huelga por solidaridad, la huelga política directamente conexa o la huelga sorpresa no podrán ser declaradas ilegales por esta causa, pues, por su misma naturaleza, prescinde de la etapa de arreglo directo.

No obstante, vía analógica y atendiendo el criterio de compatibilidad que ha decantado nuestra jurisprudencia constitucional, es posible afirmar que, si bien en estas otras modalidades de huelga la etapa de arreglo directo no tiene lugar, no por ello esta causal, aplicable a la huelga que es fruto del fracaso de una negociación colectiva, resulta del todo inútil para evaluar la validez jurídica desde el punto de vista procedimental. Así, una interpretación teleológica de esta causal sugiere, pues, que toda huelga, para ser válida, debe estar antecedida por una causa que le sirve de fundamento. De esta manera, lo que se prohíben son las huelgas infundadas. Por ende, una huelga imputable al empleador que, en realidad, no obedezca a incumplimiento obligacional por parte de este, podría ser declarada ilegal por esta misma causal. Igual suerte correría una huelga con fines políticos puros, toda vez que estos no se relacionan con las reivindicaciones económicas o profesionales de los trabajadores.

En todo caso, hablando propiamente de la huelga que es resultado del fracaso de la negociación colectiva, es importante notar, en primer lugar, que el término de los 20 o 40 días calendario de negociación debe ser respetado. En consecuencia, si bien los diálogos no se tienen que prolongar por dicho período, pues es posible que las partes se sustraigan de la mesa de negociación y acuerden que no hay acuerdo antes de que termine la etapa, habrá que dejar transcurrir lo que resta de los 20 o 40 días antes de proceder con la eventual decisión de huelga. Sobre esto, la Corte Suprema de Justicia se pronunció en Sentencia SL2541-2018:

Por tanto, para efectos del control de legalidad de huelga bajo el prisma de la causal consistente en no surtirse el procedimiento previo de arreglo directo, los jueces competentes, se han de limitar a verificar si la organización sindical, antes de ir a la huelga, respetó la oportunidad prevista para las conversaciones directas entre las partes.

Al respecto, considera la Sala que, en el sublite, las partes tuvieron la oportunidad de negociar, solo que no existió entre ellas el ánimo de llegar a un arreglo directo, al punto que al parecer hubo un comportamiento inapropiado de la representante de la empresa, se cancelaron varias reuniones, el sindicato no aceptó las fechas de reunión y la empresa impuso otras fechas de negociación. Es decir, la etapa de arreglo directo sí se agotó, pero sin llegar a un acuerdo sobre algún punto.

Ahora bien, si entre ellas no hubo ánimo de un arreglo directo durante este periodo, ya sea por el comportamiento de una de ellas o de ambas, sino que, por el contrario, desde un principio, los negociadores de la empresa y el sindicato no tuvieron la capacidad ni la habilidad de lograr un acercamiento entre ellos para efectos de lograr la finalidad de este espacio, como es obtener consensos, o por lo menos intentarlos, como fue lo que en últimas sucedió en el presente caso, no le corresponde al juez calificador de la huelga entrar a juzgar las conductas de las partes ni las discrepancias que entre ellos surgieron e impidieron el arreglo, y menos dirimir quién tuvo o no la razón para efectos de establecer la responsabilidad de los negociadores del sindicato. El legislador dejó esto al arbitrio de las partes.

Por tanto, para todos los efectos de esta causal, debemos entender que su ilegalidad dependerá del incumplimiento, objetivo, de los tiempos previstos para ella (20 o 40 días), mas no del ánimo negociador o no negociador que tengan las partes, pues al juez no le corresponde verificar estos móviles subjetivos.

1.6.2.2. Asamblea, quórum deliberatorio y decisorio

La huelga parte de un principio democrático que se materializa en la votación en asamblea y, naturalmente, su desconocimiento implicará la ilegalidad del cese colectivo. Esto es aplicable en la huelga propia de la negociación colectiva, en la imputable al empleador, en la de solidaridad y en la de fines políticos directamente conexos, siendo la única excepción la huelga sorpresa, ya que su urgencia connatural excusa a esta de una decisión en asamblea.

Tanto el quórum deliberatorio como el quórum decisorio variarán dependiendo de sí el sindicato es mayoritario o no, pero, en ambos casos, se mantiene el requisito de celebrar una asamblea para decidir la huelga. Cuando el sindicato, individualmente considerado o en conjunto con otro sindicato, agrupa la mitad más uno de los trabajadores de la empresa, basta con que la mayoría de los trabajadores afiliados al sindicato o a las organizaciones sindicales voten a favor de una de las alternativas, bien sea la de declarar o no una huelga. En este caso, como señala Álvarez (2013), la huelga puede ser votada por el 12,7% de los trabajadores de una empresa, pues se debe tener en cuenta que, para deliberar, bastará que haga presencia la mitad más uno de los trabajadores adscritos a las organizaciones sindicales mayoritarias y, de estos, será suficiente con que la huelga la decida la mitad más uno.

Para el caso del sindicato que, individualmente considerado o en asocio con otra organización sindical, reúna menos de la mitad más uno de los trabajadores de la empresa, se exige que la huelga sea votada, favorablemente, por la mayoría absoluta de los trabajadores de la compañía, debiéndose incluir, para la toma de la decisión, a los trabajadores que no hacen parte de las organizaciones sindicales convocantes.

Desde un punto de vista comparativo, y tomando por base el estudio realizado por la Organización Internacional de Empleadores (2018), encontramos que el marco regulatorio colombiano es coincidente, en términos generales, con el contexto internacional.

Tabla 6. Marco regulatorio Asamblea, quórum deliberatorio y decisorio

País	Votación	Quórum y mayorías
Colombia	✓	Votación secreta de la mayoría simple de los trabajadores sindicalizados, cuando el sindicato convocante de la huelga, individualmente considerado o en asocio con otros sindicatos, agrupa la mitad más uno de los trabajadores de la empresa; o mayoría absoluta del total de trabajadores de la empresa, en el evento en el que la o las organizaciones sindicales convocantes de la huelga no agrupen la mitad más uno de los trabajadores de la compañía.
Argelia	✓	Votación secreta de al menos la mitad de los trabajadores implicados.
Australia	✓	Voto secreto mayoritario.
Bélgica		Cada sindicato estipula en sus estatutos si se precisa quórum para la votación o no.
Bolivia	✓	Al menos tres cuartos de los trabajadores interesados.
Brasil	✓	Cada sindicato estipula en sus estatutos las reglas para convocar la asamblea general y el quórum para la votación. Cuando no haya sindicato, se establecerá un comité de negociación para definir las peticiones de los trabajadores y votar.
Camboya	✓	Cada sindicato estipula el quórum para la votación en sus estatutos.
Canadá	✓	Mayoría absoluta de la unidad negociadora.
Chile	✓	Mayoría absoluta de los trabajadores representados por el sindicato.
Costa Rica		El umbral legal de la votación se declaró inconstitucional y se sustituyó por una decisión específica para cada caso del Tribunal de Trabajo.
Dinamarca	✓	Tres cuartos de los votantes en una asamblea competente del sindicato que convoque la acción colectiva y según los acuerdos de los actores sociales.
República Dominicana	✓	Mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa, o empresas del grupo (51%).
Francia	✗	No hay requisitos de voto, ya que la huelga laboral puede efectuarse con un mínimo de dos trabajadores.
Finlandia		Cada sindicato estipula en sus estatutos si se requiere quórum para la votación o no.
Alemania	✓	Mayoría absoluta de los miembros del sindicato.
Guatemala	✓	Mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa, empresas del grupo, o de la sucursal.

Islandia	✓	Voto general secreto con la participación de al menos una quinta parte de los miembros del sindicato con derecho al voto, y voto a favor de la mayoría simple de los votos emitidos.
Japón	✓	Mayoría simple
Mauricio	✓	
México	✓	Apoyo de la mayoría de los trabajadores, con una comprobación a posteriori por parte del tribunal si el empleador denuncia a los trabajadores por incumplimiento de los requisitos previos («solicitud de inexistencia de la huelga»)
Namibia	✓	Mayoría absoluta
Nueva Zelanda	✓	Mayoría simple
Noruega		Cada sindicato estipula en sus estatutos si se precisa quórum para la votación o no.
Panamá	✓	50% más 1 y con mayoría simple en la segunda y tercera convocatoria.
Perú	✓	Mayoría de los trabajadores según los estatutos del sindicato, con refrendo de las actas de la asamblea por parte del notario público o el juez de paz.
Tailandia	✓	Mayoría absoluta: la mitad de los miembros del sindicato.
Turquía		Votación de la huelga si una cuarta parte de los trabajadores lo solicitan por escrito. Mayoría absoluta de los trabajadores del lugar de trabajo o la empresa implicada.
Reino Unido	✓	El requisito de la votación es de especial importancia para evitar que el empleador solicite una orden judicial de anulación de la huelga. El sindicato que apoye la huelga debe celebrar una votación; el umbral no es especialmente alto, ya que se trata de la mayoría simple. Esto significa que los sindicatos minoritarios, o una minoría dentro del sindicato, también pueden convocar la huelga (mayoría de los votos marcados en la votación, que no tiene por qué ser la mayoría de los trabajadores consultados) 30.
Uruguay	✗	Según la doctrina, la huelga debe ser declarada por un grupo de trabajadores y contar con el apoyo de un número «suficiente» de trabajadores.
EE. UU.		Cada sindicato estipula en sus estatutos si se precisa quórum para la votación o no.
Zambia	✓	Mayoría simple

Fuente: adaptación del estudio realizado por la OIE (2018).

De otra parte, en cuanto a la constitución de la asamblea llamada a votar la decisión de huelga, existe, en la Corte Suprema de Justicia, una división de criterios, cuya discusión fundamental parte de sí es posible o no reconocer una votación a huelga con una mayoría local cuando existe una convención colectiva que tiene un ámbito de aplicación limitado en el interior de la empresa; es decir, la mayoría no se calcula sobre la totalidad de los empleados de la empresa o afiliados al sindicato, según el caso, sino sobre aquellos que pertenezcan al establecimiento o sede sobre el cual tendrá efectos la convención colectiva.

De un lado, tenemos sentencias como la SL16402-2014 y la SL2541-2018, que han permitido circunscribir las mayorías necesarias para declarar la huelga a unas sedes específicas de la empresa, tomándolas, para efectos de la votación, como el total de los empleados; y desestimando, para efectos del cálculo, a aquellos que prestan servicios en otras sedes. En su justificación, la Corte también menciona que, el hecho de que el sindicato solo pudiese afiliarse a trabajadores en una sede en particular, hace injusto que se le exija una mayoría compuesta por la totalidad de los empleados a nivel nacional. Así, la Corte Suprema de Justicia, en algunos *obiter dicta*, ha establecido:

En consecuencia, si la organización sindical enjuiciada solamente puede admitir como afiliados a los trabajadores de la UCC sede Neiva, por decirlo así los estatutos y así lo expresa su nombre, SINTRAUCC Sede Neiva, sumado a esto que el campo de aplicación de la convención colectiva todavía vigente y visible a fls. 75 y ss del C1A es a los trabajadores la UCC sede Neiva, y, en ese mismo orden también la que se aspira celebrar con fundamento en el pliego de peticiones que dio inicio al presente conflicto colectivo, fls. 115 al 126 del mismo cuaderno, no es coherente que ahora la empresa, para efectos de la votación de la huelga, le oponga la condición de sindicato minoritario a SINTRUCC NEIVA confrontándolo con el número total de los trabajadores de la UCC con todas sus sedes y, por esta vía, le exija que la votación a la huelga debió hacerse por la asamblea general conformada por los más de 3.300 servidores que conforman la universidad a nivel nacional.

Diferente es el tratamiento que se la ha dado a situaciones similares en las sentencias SL7991-2017, SL20094-2017 y en la Sentencia del 4 de diciembre de 2012 (Rad. 55496), en las cuales se ha rechazado el argumento de las mayorías circunscritas al ámbito territorial de aplicación de la convención colectiva, aduciendo que la huelga, en todos los casos, concierne a la totalidad de los empleados de la organización, por su particular trascendencia en el interior de la empresa. Así, para adoptar la decisión de acudir a una huelga, el ordenamiento jurídico no permite fraccionar la empresa por destacamentos, sectores de la producción, gremios o profesiones, pues el CST se refiere a la empresa, entendida en todo su alcance. Al respecto, se dijo en la sentencia de 2012:

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

Luego, en la sentencia de 2017 se profundizó en esta línea de pensamiento:

En virtud de lo anterior, no es cierto que, como se alega en la apelación, en este caso resultara dable excluir la participación de otros trabajadores de la empresa, adscritos a otras fincas, por el hecho de que, presuntamente, no estaban interesados en el desarrollo del conflicto colectivo, por no pertenecer a la organización sindical o cumplir sus labores en otros sectores de la producción, pues, se repite, la decisión radicaba en *la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa*.

Sobre este punto, entonces, es pertinente advertir que la jurisprudencia se encuentra dividida y, por ende, no hay una respuesta unívoca. Desde nuestra perspectiva, a efectos de calcular el quórum requerido, debe tenerse en cuenta la totalidad de trabajadores de una empresa, y no solo aquellos circunscritos a

un ámbito territorial determinado. Esto se explica a partir de varias razones, entre otras, las siguientes: en primer lugar, a partir de una interpretación literal que permite formular un argumento *a contrario*, es claro que la norma no introduce, a efectos de evaluar este requisito, ninguna diferencia territorial, por lo que mal podría hacerlo el operador jurídico; en segundo lugar, el principio democrático, subyacente a este requisito, debe optimizarse siempre en la mayor medida de lo posible, con lo cual, en caso de duda, debe privilegiarse aquella interpretación que mejor desarrolle la democracia en todas sus facetas; en tercer lugar, atendiendo un criterio de interpretación sociológica, que incluya, en el análisis de la disposición normativa, la realidad del servicio que presta la empresa, es claro que una misma empresa con diferentes sedes o establecimientos solo tiene su razón de ser en la medida en que los servicios que se prestan en cada unidad productiva condicionan los servicios de las demás. Si ello no fuese así, el concepto de empresa, en sentido funcional, no tendría asidero. En una palabra, una empresa solo tiene razón de ser si sus diferentes unidades productivas son interdependientes entre sí.

De otra parte, el artículo 444 del CST establece, a efectos de determinar la validez de la decisión que declara la huelga, que esta sea adoptada mediante votación secreta, personal e indelegable. De esta manera, el voto no se puede realizar a través de ovaciones, aclamaciones o mecanismos que revelen el sentido de cada posición personal. Tampoco se puede realizar a través de apoderado o representante, de suerte que debe ser ejercido de forma presencial (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SL20094-2017 y Sentencia 115, del 26 de septiembre de 1991, Rad. 2304).

1.6.2.3. Plazos para la votación y ejecución

Además del plazo para la votación de la huelga que, recordemos, debe surtirse dentro de los 10 días hábiles siguientes a la terminación de la etapa de arreglo

directo; el literal e) del artículo 450 del CST establece que, una vez se ha tomado la decisión de acudir a una huelga, su ejecución solo podrá empezar entre el tercer y el décimo día hábil contado a partir de su declaratoria. Así, la huelga solo puede ejecutarse una vez han transcurrido 2 días hábiles desde su votación, sin que se excedan los 10 días hábiles.

En términos comparativos, y complementando el estudio realizado por la OIE (2018), tenemos el siguiente panorama para Colombia y otros países.

Tabla 7. Marco regulatorio de plazos para la votación y ejecución

País	Información directa al empleador	Periodo de notificación	¿Quién da la información?
Colombia	✓	Dos (2) días hábiles desde su declaración y máximo hasta 10 días después.	El sindicato o el grupo de trabajadores no sindicalizados, según el caso.
Argelia	✓	Ocho (8) días desde la fecha de registro de la notificación de huelga.	El sindicato.
Bolivia	✗	Se informa al Ministerio de Trabajo al menos cinco (5) días antes de iniciar la huelga. La comunicación debe incluir los nombres de los miembros del «Comité de Huelga» que representarán a los huelguistas durante las negociaciones e informarán a los trabajadores e informarán a los trabajadores sobre sus resultados.	
Brasil	✓	Cuarenta y ocho (48) horas previas a la huelga (Artículo 3 de la Ley núm. 7.783/1989).	
Camboya	✓ La notificación previa debe remitirse también al Ministerio de Trabajo.	Siete (7) días laborables.	
Canadá	✗ Cada provincia establece su propia normativa.		

Chile	✗		
Croacia	✓	Como alternativa al empleador, debe informarse a la organización de empleadores. En caso de huelga de solidaridad, las acciones deben ser anunciadas al empleador en cuyas instalaciones está prevista su realización.	El sindicato que convoca y organiza la huelga.
Dinamarca	✓	Catorce (14) días. La organización de empleadores también tiene que estar informada, según los acuerdos de los actores sociales.	El sindicato.
República Dominicana	✗	El sindicato informa al Ministerio de Trabajo al menos de diez (10) días antes de iniciar la huelga. El Ministerio informa al empleador en las siguientes cuarenta y ocho (48) horas.	El sindicato.
Bélgica	✓	Sin especificar. Ayuda al empleador a organizarse para cubrir la demanda de producción durante la huelga laboral.	Los huelguistas individuales.
Finlandia	✗	Dos semanas. La asociación sectorial de empleadores que ha negociado el convenio colectivo debe ser informada.	
Francia	✓	Sin especificar. La información debe incluir las razones de la convocatoria de huelga.	El sindicato.
Alemania	✗		
Japón	✗	Hay que informar a la Comisión de Trabajo, al gobernador o las prefecturas (o los ministros de Bienestar, Trabajo y Salud en el caso de los servicios esenciales).	
Islandia	✓	Siete (7) días.	El sindicato.
Mauricio	✓	Diez (10) días. También debe informarse al ministro de Trabajo.	El sindicato.
México	✓	Seis (6) días y diez (10) días para los servicios públicos.	El sindicato.
Namibia	✓	Cuarenta y ocho (48) horas.	El sindicato.

Noruega	✓	Catorce (14) días. También debe informarse a la organización de empleadores.	El sindicato.
Panamá	✓	Veinte (20) días después del proceso de conciliación y cinco (5) días antes de realizar la huelga. La información debe ser enviada a la Inspección de Trabajo, o a la Dirección General o Regional del Trabajo. Estos organismos informarán al empleador.	El sindicato.
Paquistán	✓	Quince (15) días.	El sindicato.
Perú	✓	Cinco (5) días (diez (10) días en el caso de los servicios esenciales). También hay que informar a la Autoridad Laboral.	El sindicato.
España	✓	Cinco (5) días (diez (10) días en aquellos servicios públicos para los que deben garantizarse unos servicios mínimos). También debe Informarse al Ministro de Trabajo.	El sindicato (el comité de huelga).
Suiza	✗	No se requiere informar al empleador, ya que es corresponsable del fracaso de la negociación.	
Tailandia	✓	Veinticuatro (24) horas.	El sindicato.
Turquía	✓	Seis (6) días laborables.	El sindicato.
Trinidad y Tobago	✓	Siete (7) días para cualquier tipo de acción colectiva (huelga o cierre patronal). También debe informarse al Ministerio de Trabajo con siete (7) días de antelación. Tras la notificación, la parte tiene tres (3) meses para declarar la huelga o el cierre patronal.	El sindicato Mayoritario Reconocido (RMU).
Reino Unido	✓	Siete (7) días antes de la votación. El sindicato debe comunicar los nombres de los empleados participantes en la votación obligatoria en la votación obligatoria y sus resultados (el número de votos emitidos y el número de votos afirmativos, negativos y nulos).	El sindicato.
Uruguay	✓	Siete (7) días de antelación para permitir un periodo de conciliación por parte del Ministerio de Trabajo. Sin embargo, esta disposición no se respeta en la práctica, lo que genera tensiones.	Un grupo de trabajadores.

EE. UU.	 (Según el sector y el tipo de huelga)		
Zambia		Diez (10) días.	El sindicato.

Fuente: adaptación del estudio realizado por la OIE (2018).

El término, para el caso colombiano, se estableció legislativamente con el objetivo de concederle un plazo al empleador para prepararse frente a una inminente huelga (2 días de espera mínima), pero, también, para evitar que la zozobra se torne permanente (10 días máximo para su celebración). Así que, de no respetarse estos límites temporales, la huelga resultará ilegal. Esto es cierto para todas las modalidades de huelga, con la clara excepción de la huelga sorpresa.

Al tratarse de días hábiles y no de días calendario, es pertinente aclarar que estos se contabilizan de acuerdo con los días laborales establecidos por la empresa. Por manera que, deben tenerse en cuenta, para efectos del cálculo, periodos como las vacaciones colectivas u otros días en los que, por disposición del empleador, la generalidad de los trabajadores de la empresa no presta sus servicios (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SL2541 de 2018).

1.6.2.4. Prohibición de la violencia

En el panorama internacional se ha esbozado, con rigor, el concepto de “huelga protegida”. Este calificativo hace referencia a la protección que cobija a los trabajadores que participen en una de estas huelgas, a quienes se les exonera de las posibles consecuencias económicas y simbólicas que se desprendan de su actuar antijurídico (ILO, 2018). Ahora bien, la definición de huelga protegida excluye, a renglón seguido y categóricamente, cualquier actuación que revista

características violentas, pues, a la luz del mandato de la OIT, es decir, teniendo en cuenta que esta organización se orienta hacia la consecución de la paz a través de la justicia social, es evidente que toda forma de violencia debe ser rechazada.

Pero no solo la OIT prohíbe la violencia en las huelgas. Diferentes países que incluyen la huelga en sus legislaciones imponen el carácter pacífico de la misma, como es el caso, entre otros, de Bolivia, Camboya, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Francia, México y Venezuela (OIE, 2018). Colombia, no siendo la excepción a esta tendencia, incorporó, en el literal f) del artículo 450 del CST, la violencia como una causal de ilegalidad del cese colectivo de actividades.

Más allá de esta prohibición que es clara y legítima, todos los marcos normativos cohabitan con problemas de calificación (MacCormick, 1999). En algunas ocasiones puede resultar difícil determinar, por parte de la autoridad judicial, qué comportamientos exactos se pueden calificar de violentos y, por ende, en qué eventos es aplicable la causal de ilegalidad. Como se trata de un problema connatural al derecho y que adquiere mayor relevancia frente a conceptos jurídicos indeterminados, la principal garantía, en este punto, pasa por la exigencia de que esta calificación sea realizada por parte de autoridades judiciales con las más altas calidades intelectuales, como ocurre en Colombia con los tribunales de distrito judicial y la Corte Suprema de Justicia.

El ejercicio de calificación puede resultar particularmente complejo porque, en algunas huelgas, existe un mínimo de confrontación (física y psicológica) que es permitido y entendido como parte de la actividad sindical. No resulta desproporcionado que, durante las marchas y las arengas, con ánimos caldeados, las manifestaciones deriven en ofensas simbólicas. Todo esto, si bien no es lo ideal, se ha ubicado en un mínimo de tolerancia que se asume

como parte del actuar sindical reivindicatorio. Al respecto, se puntualizó en Sentencia SL17414 de 2014:

También ha tenido en cuenta la Corte que el derecho protegido dentro de nuestro ordenamiento es la «...cesación pacífica del trabajo...», y no cualquier otra acción o manifestación violenta que un movimiento obrero pueda emprender en contra del empleador que, de resultar ilegal, deberá ser enjuiciada a través de los procedimientos legales pertinentes.

No obstante, lo anterior, la Corte también ha reconocido que, en su acepción de «...cesación pacífica del trabajo...», la huelga entraña medidas de fuerza, resistencia a la subordinación, insubordinación y manifestaciones de presión y coacción para obtener una mejora de las condiciones laborales. Por ello, ha concebido que existen ciertas fricciones y tensiones obreras consustanciales a su ejercicio, que no pueden ser tildadas inconsultamente como violencia.

Sobre este mínimo de violencia, también se pronunció la Sentencia del 12 de diciembre de 2012 (Rad. 55497):

(...) el vocablo se encuentra inmerso en el marco de la regulación del derecho de huelga el que encierra por antonomasia la ejecución de medidas de presión y en cierta forma un acto hostil y de fuerza de los trabajadores contra el empleador, legitimado por la ley, y uno de los momentos de mayor tensión y distanciamiento entre estos dos sectores del mundo del trabajo e incluso en algunas ocasiones entre los mismos trabajadores, sin dejar de lado que es evidente que el cese de actividades supone igualmente la causación de perjuicios al empresario en tanto entraña la parálisis total del trabajo. Así entonces, en ese contexto la anotada prohibición no excluye la posibilidad de que se presenten fricciones y roces con los directivos o con los compañeros de labores, ni significa que le esté vedado a los huelguistas el adelantamiento de acciones para mantener la firmeza del movimiento y evitar su resquebrajamiento por conductas indebidas del empleador o de los otros trabajadores.

Es claro, entonces, que al movimiento sindical le asiste un margen de tolerancia que le permite, durante la huelga, incurrir en algunos comportamientos

confrontacionales, pero este margen tiene límites. Así, la referida sentencia continúa:

(...) pero así mismo debe aclararse que ello no habilita a aquellos a promover o realizar actos que sobrepasen la finalidad jurídica de la huelga o que impliquen el ejercicio de una fuerza o presiones más allá de lo prudencialmente permitido (Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 12 de diciembre de 2012 [Rad. 55497]).

El límite, acorde con esta providencia, no es una regla estricta de supuestos legales, sino que, más bien, se establece en cada caso concreto a partir de un criterio de proporcionalidad o prudencia que permite, en cada caso, establecer cuándo las hostilidades sobrepasan lo prudencialmente permitido y se califican como formas auténticas de violencia. El rasero, pues, está dado por las finalidades constitucionales y legales que el ordenamiento jurídico le reconoce a la huelga, finalidades que deben ser ponderadas con otros bienes jurídicos relevantes.

A renglón seguido, la Corte Suprema ha decantado unos parámetros que deben ser considerados al determinar si las prácticas confrontacionales pueden ser calificadas como violentas:

i) el contexto en el que se producen los hechos que se catalogan como violencia; ii) la gravedad de tales supuestos, en función de la ponderación entre los fines constitucionales de la huelga y el respeto de otros valores esenciales como el orden público y la paz social; iii) y la proporcionalidad entre la situación probada y la medida sancionatoria de ilegalidad, con todas sus consecuencias (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SL17414-2014).

La posición estudiada nos lleva a concluir que, salvo actos manifiestamente violentos, habrá que analizar cada caso concreto para determinar, en su contexto, si un acto deviene en violento por su gravedad y su relación o no con

los fines de la huelga, para determinar si la calificación de ilegalidad resulta proporcional.

Teniendo en cuenta que la jurisprudencia relativa a la ilegalidad de la huelga es reciente, desde 2009 a 2018 es posible elaborar un marco casuístico. De la lectura de las providencias judiciales, es posible evidenciar una serie de comportamientos que son acusados por los empleadores como formas de violencia. Estos comportamientos, se sintetizan en la siguiente tabla:

Tabla 8. Casuística sobre cese de actividades y violencia

Acción	Sentencias	¿Violencia?	
		No	Sí
Tomas de la vía pública	SL1447-2018, SL15966-2016	1	1
Intimidaciones verbales (amenazas, coerción, constreñimiento)	SL15966-2016 SL13179-2015 SL9295-2014 SL17414-2014 Radicado 57731 Radicado 59420 Radicado 55497	0	7
Intimidaciones (con armas blancas)	SL9295-2014 Radicado 55497	0	2
Bloqueos/Retención de personas	SL15966-2016 SL13179-2015 SL9295-2014 SL5686-2014 SL3268-2014 Radicado 57731 Radicado 59420 Radicado 55497	2	6
Bloqueos/Retención de vehículos	SL15966-2016 SL13179-2015 SL9295-2014 SL5686-2014 SL3268-2014 Radicado 57731 Radicado 59420	2	5

Vulneración a la seguridad de la empresa (ingreso de terceros, bloquear cámaras de seguridad)	SL15966-2016	0	1
Ingesta de bebidas alcohólicas y ejercicio de la fuerza	SL15966-2016	0	1
Lanzamiento de piedras	SL9295-2014 Radicado 57731	0	2
Interferir con la votación de huelga	SL17414-2014	0	1
Interferir con el plan de contingencia	SL17414-2014	0	1
Confrontación física	SL17414-2014 Radicado 59420	0	2
Arengas	SL4691-2014	1	0
Ocupación forzosa de las instalaciones	Radicado 57731 Radicado 55497	0	2
Sustracción de objetos	Radicado 57731	0	1
Utilización indebida de equipos de la empresa	Radicado 57731	0	1
Daños a bienes de la empresa	Radicado 59420	0	1
Desalojo forzoso del personal	Radicado 57731	0	1
Quema de objetos	Radicado 59420	0	1

Fuente: elaboración propia.

Vale la pena aclarar que, incurrir en uno de los supuestos fácticos listados, no quiere decir, automáticamente, que se haya configurado la causal de ilegalidad. El análisis de cada caso concreto corresponderá a las autoridades

judiciales teniendo por referente el propio precedente judicial. Las hostilidades aquí expresadas se deben entender, a lo sumo, como elementos indiciarios que, en el contexto concreto, pueden aumentar la posibilidad de que la autoridad judicial dé por calificada la causal de ilegalidad. Tampoco queremos decir con esto que un solo hecho no sea suficiente para dar por configurada la causal, lo puede ser, pero, lo habitual suele ser que estos elementos se acumulen y permitan evidenciar una violencia real.

Finalmente, es posible preguntarse si, para efectos de que se dé por probada la causal, la violencia ejercida durante la huelga requiere o no, necesariamente, su concreción en un daño. La Corte Suprema de Justicia ofreció claridades, a este respecto, en la Sentencia del 12 de diciembre de 2012 (Rad. 55497):

(...) la ley en ningún caso dispone que las amenazas o las expresiones intimidantes tengan que ser permanentes, ni que pierdan su gravedad por el hecho de que solamente se hayan presentado al inicio del cese de actividades. Tampoco es óbice para que se califique como reprochable el comportamiento de los huelguistas, el hecho de que no haya habido agresiones físicas evidentes, lesionados o contusos, o daños a los bienes o cosas de la empresa (distintos desde luego a los perjuicios que provoca "lícitamente" el paro), pues para que el cese de actividades sea considerado ilegal por no limitarse a la cesación pacífica del trabajo no es estrictamente necesario que se produzca alguno de estos resultados.

De esta manera, la violencia que convierte en ilegal un cese colectivo de actividades se edifica sobre el concepto de peligro abstracto. Esta violencia puede traducirse en prácticas de ejecución instantánea o permanente, de mera conducta o de ejecución material.

1.6.2.5. Fines de la huelga

La huelga, como fue diseñada originalmente por el legislador en Colombia, limitaba, estrictamente, las finalidades que se podían perseguir a través del cese colectivo de actividades. En términos generales encontrábamos tres restricciones a propósito de la legalidad o ilegalidad de la huelga.

La primera limitación surgía desde su misma definición, es decir, del artículo 429 del CST, en el que aún se puede leer que la huelga solo puede realizarse con fines económicos y profesionales. Como dijimos, esta concepción debe ampliarse a los fines políticos directamente conexos con las pretensiones económicas y profesionales, la solidaridad y la legítima defensa de la integridad personal. En consonancia con lo anterior, esta prohibición se concretó en el literal b) del artículo 450 del CST, el cual proscribe las huelgas motivadas por otras finalidades.

La segunda restricción, ligada directamente con la anterior, se encuentra contenida en el artículo 379 del CST, de conformidad con la cual está prohibido, a todo sindicato, paros o ceses colectivos de actividades, “excepto en los casos de huelga declarada de conformidad con la ley y de huelga imputable al empleador”.

El tercer límite se encuentra exclusivamente contenido entre las restricciones del Artículo 450 del CST, más precisamente en su literal g), el cual prohíbe celebrar la huelga con el propósito de exigir a las autoridades la ejecución de algún acto reservado a la determinación de ellas.

1.7. Efectos de la declaratoria de ilegalidad de la huelga

Cuando a través de una sentencia judicial ejecutoriada se califica un cese colectivo de actividades como ilegal, por alguna de las causales que acabamos de estudiar, entramos en el campo de consecuencias jurídicas de que tratan los numerales 2, 3 y 4 del artículo 450 del CST. En términos generales, estos efectos inciden en la no continuidad laboral de los trabajadores partícipes de la huelga, el estatus jurídico del sindicato que la declaró y la responsabilidad civil y penal derivada del cese declarado ilegal.

1.7.1. Despido de los trabajadores intervinientes o participantes en el cese de actividades

La primera consecuencia que refiere el numeral 2 del artículo 450 del CST está consagrada en los siguientes términos:

Artículo 450: (...) 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.

De la lectura del artículo se extraen dos consecuencias: primero, que la participación en la huelga ilegal es justa causa de despido de aquellos trabajadores involucrados en esta; y segundo, la protección de los trabajadores con fuero sindical se pierde y, por tanto, no se requiere de calificación judicial previa para realizar el despido.

Se trata de consecuencias jurídicas difundidas en el espectro internacional. De acuerdo con la OIE (2018), la participación en huelgas ilegales se ha

considerado, en un amplio grupo de países, como causal de falta disciplinaria e, incluso, de posible despido, como sucede en Argelia, Bolivia, Camboya, Costa Rica, Dinamarca, República Dominicana, Djibouti, Finlandia, Francia, Guatemala, Japón, México, Mauricio, Panamá, Perú, España, Suecia, Suiza y Reino Unido.

Para el caso colombiano, debemos advertir que mal se haría si simplemente se procede a despedir a los trabajadores que participaron en la huelga ilegal, por el solo hecho de obtener dicha calificación judicial de la huelga. Es de vital importancia garantizar el derecho de defensa de los trabajadores, pues se debe determinar con certeza si estos realmente fueron partícipes de la huelga. Así lo dispuso la Corte Constitucional en Sentencia T-937 de 2006, en la que se dijo:

De lo anterior se concluye que la interpretación ajustada a la Constitución del numeral 2 del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo se encuentra supeditada a la observancia de los siguientes presupuestos, (i) que previo a la decisión del despido del trabajador se lleve a cabo un procedimiento en donde se establezca el grado de participación del trabajador, y se le permita ejercer su derecho a la defensa y, (ii) una vez agotado lo anterior, sólo podrá ser despedido a quien se le haya establecido su participación activa dentro del cese de actividades declarado ilegal.

De manera que, si el despido se hace en desconocimiento de lo preceptuado, el trabajador podrá reclamar judicialmente la reincorporación a su puesto de trabajo. Para evitar esto, el empleador deberá agotar el procedimiento adecuado y, en el curso de este, acreditar la participación de los trabajadores en la huelga, antes de proceder con la terminación de la relación laboral.

1.7.2. Suspensión o cancelación de la personería jurídica del sindicato

La segunda consecuencia jurídica dispone la suspensión o cancelación de la personería jurídica del sindicato, a instancias del empleador, el Ministerio Público y el Ministerio de Trabajo.

Una vez se declara judicialmente la ilegalidad de la huelga, cualquiera de estos sujetos podrá iniciar otro procedimiento judicial conforme a lo dispuesto en el artículo 380 del CST, con la finalidad de obtener la suspensión o cancelación de la personería jurídica de la organización sindical.

Cabe aclarar que el procedimiento establecido para la cancelación de la personería jurídica es especial, brindándole celeridad al trámite y es una protección a las organizaciones sindicales que va en sintonía con lo estipulado por la OIT. No obstante, el hecho de que, para llegar a la aplicación de esta sanción, sea necesario tramitar dos procesos judiciales, por sí solo ya hace su aplicación altamente dispendiosa.

La exigencia de la participación del juez en este tipo de sanciones, que implican la suspensión o cancelación de la personería jurídica de la organización sindical, responde a los lineamientos de la OIT (2006). Esto, naturalmente, restringe la posibilidad a los estados de realizar este tipo de trámites por vía administrativa, tal como lo dispone el artículo 4 del Convenio 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

1.7.2. Indemnización de perjuicios

En tercer lugar, el artículo 450 del CST, en su numeral 4, dispone lo siguiente:

Artículo 450: (...) 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.

Más que una sanción, se trata de brindarle al empleador la posibilidad, ante la causación general de un daño, de perseguir la indemnización de los perjuicios que, con motivo de una huelga ilegal, se le hayan generado, lo cual ya ha sido

contemplado por la legislación civil. Como sabemos, toda huelga legal o ilegal deriva necesariamente en perjuicios para el empleador, sin embargo, la huelga legal, como huelga protegida en la terminología de la OIT, permite que a los trabajadores partícipes se les excluya de la responsabilidad derivada de las pérdidas económicas del empleador. Ahora bien, cuando una huelga se torna ilegal, escapa del espectro de la huelga protegida y, por tanto, la organización sindical o el grupo de trabajadores convocantes pierden la garantía de exclusión de responsabilidad, con lo cual pueden estar llamados a responder por los perjuicios causados al empleador.

Esta consecuencia jurídica, que se deriva de la declaratoria de ilegalidad de la huelga, se encuentra ampliamente extendida en el contexto internacional, de modo que, en diferentes países como Argelia, Brasil, Canadá, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Djibouti, República Dominicana, Francia, Guatemala, Islandia, Japón, Finlandia, Noruega, Perú, Suecia, Turquía, Zambia, Reino Unido, Uruguay, Estados Unidos y Venezuela (OIE, 2018); los huelguistas individualmente considerados o a través de las organizaciones de trabajadores que los representan deben responder por los perjuicios originados en el desarrollo del cese colectivo de actividades.

Para el caso de Colombia, es importante mencionar que, en términos procesales, no le es posible al empleador acumular pretensiones de carácter indemnizatorio en el proceso de calificación de la legalidad de la huelga, ya que se trata de un proceso especial, cuyo único fin es el de determinar la validez jurídica de la huelga, dejando por fuera consideraciones de cualquier otra naturaleza. Lo mismo aplica para las organizaciones sindicales que opten por presentar demandas de reconvención en el proceso de calificación, buscando la indemnización de algún perjuicio (Corte Suprema de Justicia, Sentencia SL20094-2017).

De manera que, necesariamente, la pretensión indemnizatoria con ocasión de la huelga debe estar precedida del proceso de calificación de ilegalidad. Ahora bien, en un orden lógico, este tipo de demanda deberá estar dirigida en contra del sindicato y los trabajadores directamente responsables de los daños. Para su tramitación debe seguir un proceso laboral ordinario de reclamación de perjuicios derivados del cese ilegal de labores.

Sobre este punto, consideramos que la responsabilidad por los daños se debe regir por los principios generales de la responsabilidad civil. Sin adentrarnos propiamente en este tema, pues desborda nuestro objeto de estudio, podemos plantear algunos cuestionamientos interesantes que deberán ser objeto de debate ante una eventual demanda por perjuicios ocasionados por la huelga ilegal.

Así nos veríamos compelidos a plantearnos la cuestión de ¿cuáles son los daños reparables o indemnizables? ¿se debería entender que las pérdidas por la suspensión de la producción son parte del daño emergente y que los efectos a largo plazo, como la pérdida de clientes o de posibles contratos, son lucro cesante, y que ambos deben ser indemnizados? O, por el contrario, ¿debemos entender que los daños indemnizables son solo aquellos que desbordaron las proporciones normales de la huelga, es decir, los daños producto de, por ejemplo, la violencia?

Lo anterior, entonces, plantea retos interesantes que trascienden la órbita laboral y que exigen de la experticia de otras áreas del derecho, para poder determinar los alcances exactos de esta consecuencia jurídica.



Aproximación cuantitativa a la calificación judicial de legalidad e ilegalidad de la huelga 2009-2018

Capítulo 2

Capítulo 2. Aproximación cuantitativa a la calificación judicial de legalidad e ilegalidad de la huelga 2009-2019

En términos metodológicos, se realizó un proceso de búsqueda y selección de las providencias de la Corte Suprema de Justicia que, en sede de segunda instancia, decidieran sobre la ilegalidad o legalidad de la huelga. Así, la pesquisa se centró en los procesos especiales de calificación del cese colectivo de actividades. Una vez se recolectó el universo de decisiones judiciales de 2009 a 2019, se realizó un análisis documental a partir de categorías formales y materiales. El resultado, que se consignó en una matriz desagregada, permite no solo realizar un análisis de fondo y cualitativo, sino que también soporta un análisis de corte cuantitativo. En el capítulo que a continuación se desarrolla se expondrán algunos de los principales hallazgos, no sin antes advertir que, desde luego, no todas las huelgas llevadas a cabo en el país son objeto de control judicial.

El período comprendido por el estudio comienza en 2009, año en el que, por virtud de la Ley 1210 de 2008, los tribunales superiores de distrito judicial, en primera instancia, y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia, asumieron la competencia para pronunciarse sobre la legalidad de la huelga, competencia que, con anterioridad a esta norma, había sido depositada en las autoridades administrativas. La ventana de observación finalizó en octubre de 2019. Durante este lapso, se analizaron un total de 55 sentencias de segunda instancia que, a su vez, dan cuenta de otras 55 sentencias de primera instancia proferidas por los tribunales.

Tabla 9. Muestra de sentencias de la Corte Suprema de Justicia objeto de análisis

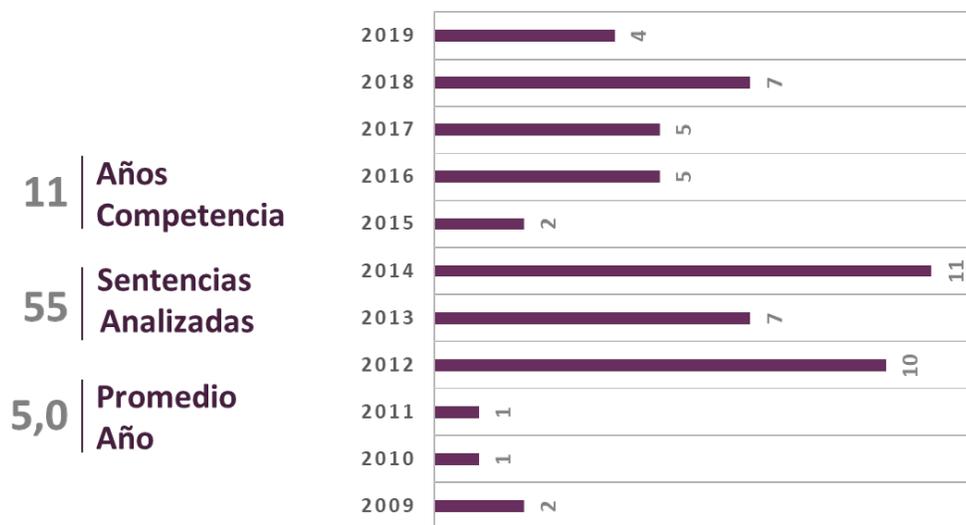
Fecha de la providencia	Identificación de la providencia	Magistrado ponente
3/06/09	Radicación n° 40428	LUIS JAVIER OSORIO LÓPEZ
29/09/09	Radicación n° 42272	ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERÓN
3/08/10	Radicación n° 46174	CAMILO TARQUINO GALLEGO
1/03/11	Radicación n° 46175	ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERÓN
17/04/12	Radicación n° 54505	JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ
2/05/12	Radicación n° 55336	ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERÓN
4/07/12	Radicación n° 56576	FRANCISCO JAVIER RICAURTE
12/09/12	Radicación n° 55498	CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE
12/09/12	Radicación n° 46177	ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERÓN
4/12/12	Radicación n° 55496	RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO
12/12/12	Radicación n° 57720	ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERÓN
12/12/12	Radicación n° 55497	LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS
12/12/12	Radicación n° 58697	LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS
12/12/12	Radicación n° 58712	JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ
10/04/13	Radicación n° 58702	CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE
10/04/13	Radicación n° 59697	JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ
10/04/13	Radicación n° 57731	RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO
10/04/13	Radicación n° 59419	LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS
10/04/13	Radicación n° 59420	CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE
13/11/13	SL868-2013	GUSTAVO HERNANDO LÓPEZ ALGARRA
13/11/13	SL830-2013	GUSTAVO HERNANDO LÓPEZ ALGARRA
26/02/14	SL3268-2014	CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO
26/02/14	SL5857-2014	CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE
26/02/14	SL2953-2014	LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS
7/03/14	SL5686-2014	JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ
9/04/14	SL4691-2014	RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO
16/07/14	SL9295-2014	GUSTAVO HERNANDO LÓPEZ ALGARRA
30/07/14	SL11680-2014	CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO
27/08/14	SL11763-2014	CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO
29/10/14	SL16579-2014	LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS
5/11/14	SL17414-2014	RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO
26/11/14	SL16402-2014	ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERÓN
22/07/15	SL9517-2015	RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO
2/09/15	SL13179-2015	LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS
27/01/16	SL1728-2016	CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO
3/02/16	SL1738-2016	CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO
10/08/16	SL13926-2016	LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS
26/10/16	SL15966-2016	CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO
16/11/16	SL16887-2016	RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO
1/03/17	SL4033-2017	GERARDO BOTERO ZULUAGA
8/03/17	SL3195-2017	JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ

21/06/17	SL7991-2017	RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO
18/10/17	SL17083-2017	RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO
29/11/17	SL20094-2017	RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO
21/01/18	SL1450-2018	CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO
14/02/18	SL223-2018	JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ
7/03/18	SL1447-2018	GERARDO BOTERO ZULUAGA
3/05/18	SL1846-2018	GERARDO BOTERO ZULUAGA
23/05/18	SL1820-2018	FERNADO CASTILLO CADENA
4/07/18	SL2541-2018	JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ
3/10/18	SL4601-2018	GERARDO BOTERO ZULUAGA
17/07/19	SL4023-2019 (Proceso 83873)	JORGE LUIS QUIROZ ALEMÁN
17/07/19	SL4023-2019 (Proceso 84399)	JORGE LUIS QUIROZ ALEMÁN
6/08/19	SL3046-2019	RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO
9/10/19	SL4332-2019	GERARDO BOTERO ZULUAGA

Fuente: elaboración propia

Si consideramos que son 10 años de pronunciamientos por parte de la Corte Suprema, podemos trazar un estimado de 5 sentencias de segunda instancia en promedio por año. El siguiente gráfico muestra el comportamiento general para cada anualidad.

Gráfico 7. Perfil de la muestra y sentencias por año



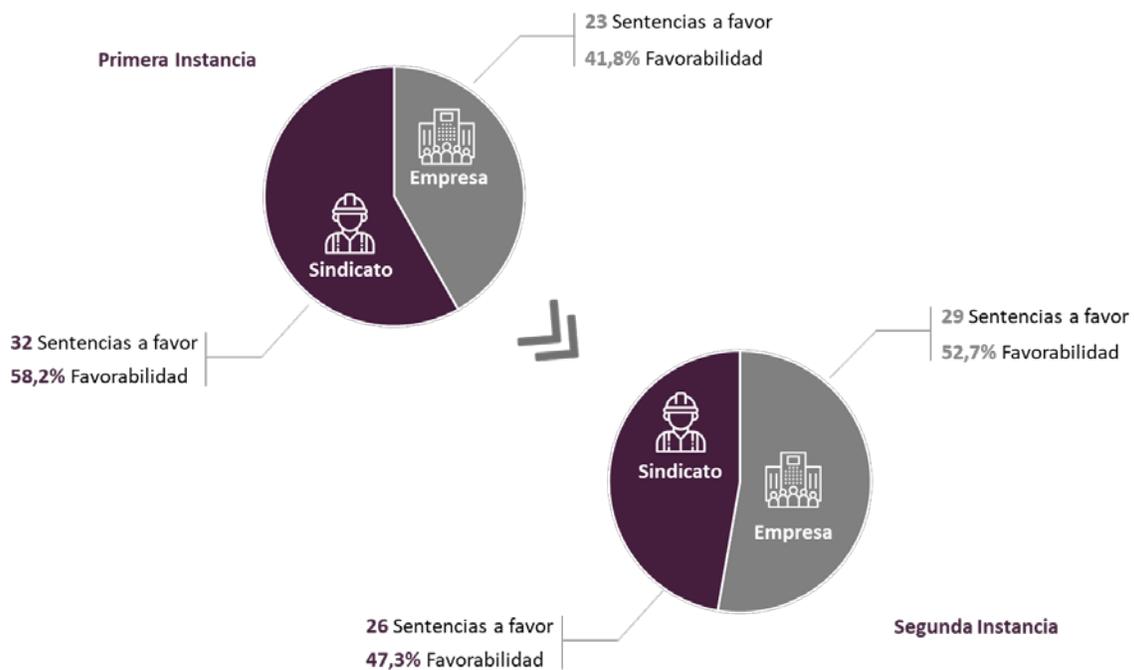
Fuente: elaboración propia.

A partir de cada una de estas observaciones, comenzamos por medir los índices de favorabilidad de ambas partes de la relación laboral, empresa y sindicato. El análisis se centra en los dos niveles del proceso: primera y segunda instancia, notando así la variación entre uno y otro.

2.1. Índices de favorabilidad

Como regla general, los índices de favorabilidad de las decisiones judiciales, tanto en primera como en segunda instancia, no evidencian una desviación atípica, como puede verse a continuación.

Gráfico 8. Índice de favorabilidad empresa/sindicato en primera y segunda instancia



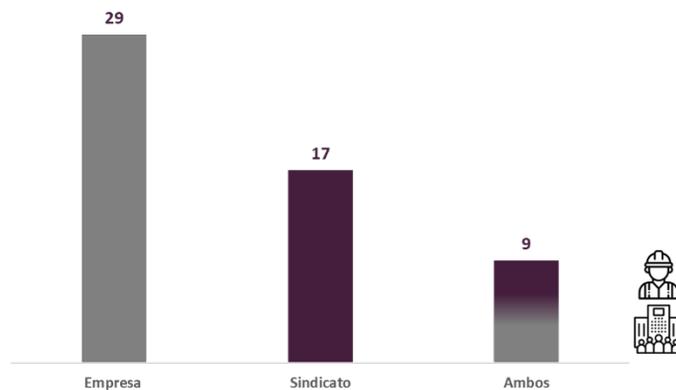
Fuente: elaboración propia.

De la lectura de los datos, en términos estadísticos, no es posible establecer una tendencia que favorezca a una de las partes. En primera instancia, y luego

en segunda, se observa que, si bien una de las partes logra un margen de favorabilidad sobre la otra, no es dable inferir que, necesariamente, exista una primacía, *a priori*, de una sobre la otra, pues las distancias porcentuales entre ambas son mínimas y obedecen a diferencias estadísticamente no significativas.

Para el caso de la primera instancia que tiene lugar en los tribunales superiores de distrito judicial, los sindicatos han resultado ligeramente más favorecidos en las providencias judiciales (58,2%). En sede de la segunda instancia que tiene lugar en la Corte Suprema de Justicia, las decisiones son, en términos similares, favorables al empleador (52,7%). El comportamiento en segunda instancia se explica, objetivamente, a partir de dos razones: en primer lugar, debido a que son las empresas las que, en mayor medida, acuden al recurso de apelación; en segundo lugar, en atención a que algunas declaratorias de ilegalidad de la huelga obedecen a causales objetivas.

Gráfico 9. Apelación de sentencias de primera instancia por empresa/sindicato



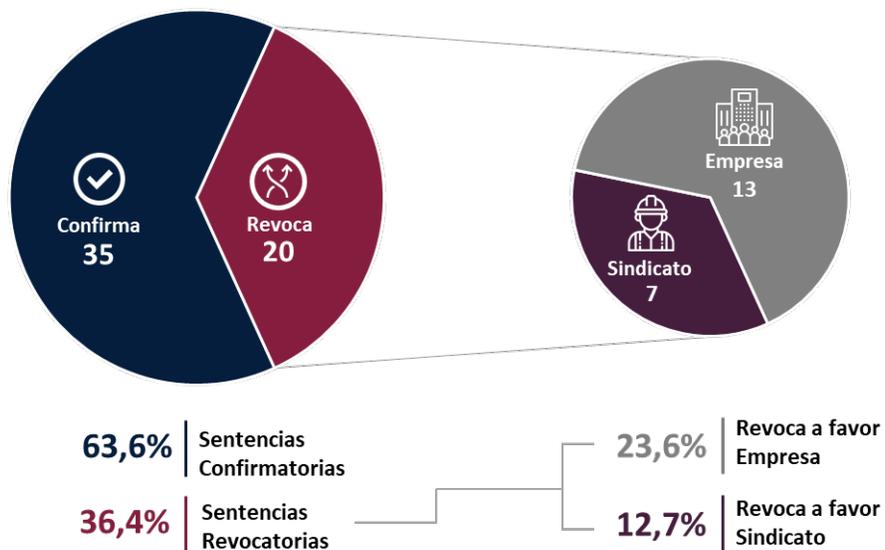
Fuente: elaboración propia.

No resulta extraño que los empleadores sean quienes frecuenten más el uso del recurso de apelación (29), ya que ellos presentan un índice de favorabilidad

más bajo en primera instancia. Los sindicatos, por su lado, apelan relativamente menos, pues tienen menor necesidad del recurso (17). En algunos casos es posible que ambas partes apelen la sentencia, lo que se explica si tenemos en cuenta que una de las partes estará buscando que se revierta la decisión a su favor, mientras que la otra, a pesar de haber resultado favorecida, buscará que se modifique algún punto, diferente a la legalidad de la huelga, que considere inadecuado. Así, encontramos que, de las 9 apelaciones simultáneas, 6 pertenecen a procesos en los que se favoreció a empleadores en primera instancia y 3 a los sindicatos.

Adicionalmente, nos propusimos medir el resultado de las impugnaciones para así establecer el número de veces que se revocó a favor del empleador, del sindicato, o se conservó el sentido del fallo de primera instancia.

Gráfico 10. Resultado impugnaciones desagregado en empresa/sindicato



Fuente: elaboración propia.

En este orden de ideas, tenemos que el 63,6% de las sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia confirmaron los fallos de los tribunales

superiores, a diferencia del 36,4% de las sentencias de la Corte en las que se revocaron las decisiones de primera instancia. Consecuentemente, la probabilidad de que un fallo del tribunal sea revocado en segunda instancia será del 36,4%. Ahora bien, del porcentaje de revocatorias, 23,6% son a favor de la empresa y 12,7% a favor del sindicato. Esto es coherente con el índice de favorabilidad final que arrojaba al sindicato con una ligera ventaja en primera instancia y, al empleador, con la misma leve prevalencia en segunda instancia.

No puede dejarse de advertir que, la principal garantía, a este respecto, radica en el hecho de que tanto los tribunales superiores de distrito judicial, como la Corte Suprema de Justicia, se encuentran integrados por juristas de las más altas calidades personales e intelectuales, de suerte que sería equivocado y contrario a la Constitución Política presumir que estos órganos colegiados actúan motivados por sesgos ideológicos a favor o en contra de la huelga.

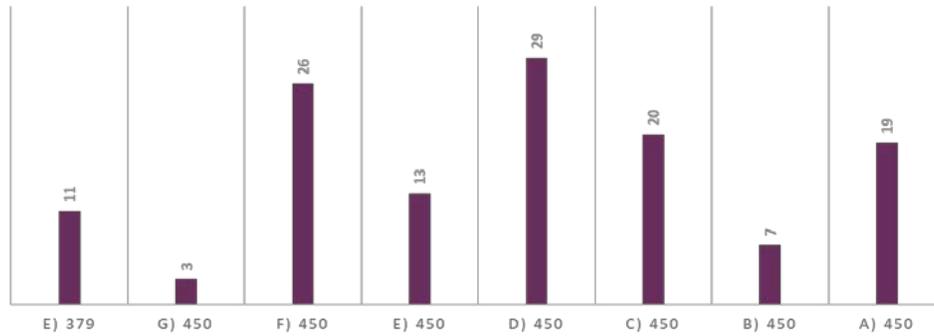
Así las cosas, se concluye que no es posible afirmar la prevalencia de alguna de las partes sobre la otra en la jurisdicción laboral, pues si bien no hay un empate absoluto, cosa prácticamente imposible en términos estadísticos, tampoco es posible, con índices de favorabilidad menores al 60% y muestras aún pequeñas, observar tendencias que beneficien a empleadores o trabajadores.

No sobra advertir que, en todo caso, la calificación de legalidad o ilegalidad de una huelga no tendría por qué responder a tendencias estadísticas. Los magistrados no están llamados a adoptar decisiones que, en el total cuantificado, den cuenta de un balance entre empresas y trabajadores. Por el contrario, cada caso contiene su propia justicia y debe ser evaluado con independencia de los otros. En este orden de ideas, inclusive si los datos nos arrojan porcentajes de favorabilidad de, por ejemplo, 80% contra 20%, no por esto podríamos afirmar que existe un sesgo en la jurisdicción, pues las decisiones de esta son en derecho y no en equidad.

2.2. Causales de ilegalidad

Con el objetivo de profundizar en las razones que determinan la ilegalidad de una huelga, analizamos las causales de ilegalidad que son objeto de discusión en sede judicial, contenidas, fundamentalmente, en los artículos 450 y 379 del CST. Con esta finalidad se extrajeron de cada fuente documental las causales invocadas por la parte demandante y se evaluó si fueron o no consideradas por la Corte Suprema como fundamento de su decisión. Aclaremos que no necesariamente toda causal alegada debe ser estudiada por el juez. Existen, al menos, dos casos en los que el fallador omite lícitamente el análisis de la causal. El primero es aquel en donde no se logran demostrar los presupuestos de la huelga o del proceso, como ocurre, por ejemplo, cuando la Corte encuentra que no existió un cese de actividades o cuando no se relaciona directamente al sindicato con la huelga. En estos eventos, mal haría el juez en valorar causales de ilegalidad que no tendrían incidencia alguna en un proceso que no cuenta con los presupuestos necesarios para su trámite. El segundo caso se configura cuando, siendo alegadas varias causales simultáneamente, una de ellas se encuentra probada y el juez declara la ilegalidad sin considerar las otras. Ello tiene sentido si entendemos que, para atribuirle el calificativo de ilegal a la huelga, basta con que se configure una sola de las causales alegadas. Sentado lo anterior, comencemos por mostrar el número de veces que cada causal ha sido alegada en los procesos estudiados:

Gráfico 11. Causales de ilegalidad de la huelga discutidas judicialmente



Fuente: elaboración propia.

A) Art. 450 CST. Cuando se trate de un servicio público	Art. 450 CST. Cuando se efectuare antes de los dos (2) días o después de diez (10) días hábiles a la declaratoria de huelga.
B) Art. 450 CST. Cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos.	F) Art. 450 CST. Cuando no se limite a la suspensión pacífica del trabajo.
C) Art. 450 CST. Cuando no se haya cumplido previamente el procedimiento del arreglo directo.	G) Art. 450 CST. Cuando se promueva con el propósito de exigir a las autoridades la ejecución de algún acto reservado a la determinación de ellas.
D) Art. 450 CST. Cuando no se haya sido declarada por la asamblea general de los trabajadores en los términos previstos en la presente ley.	E) Art. 379 CST. Promover cualesquiera cesaciones o paros en el trabajo, excepto en los casos de huelga declarada de conformidad con la ley y de huelga imputable al empleador, por incumplimiento de las obligaciones salariales con sus trabajadores.

Fuente: elaboración propia.

La causal alegada, con mayor frecuencia, es la referente a la exigencia de declaración de la huelga en asamblea. La frecuencia con la que se presenta esta causal se explica si entendemos que lograr la votación y los quórums necesarios para declarar lícitamente la huelga es un requisito altamente calificado orientado a garantizar el principio democrático. Así, en los casos estudiados se encontraron irregularidades en la asamblea y que tienen que ver con: (i.) sindicatos minoritarios que votan la huelga contando solo con sus afiliados; (ii.) votaciones que no cumplen con los umbrales requeridos; (iii.) falta de garantías e irregularidades durante la votación; (iv.) omisión absoluta de realización de la asamblea.

En segundo lugar, los empleadores han alegado la violencia como motivo más frecuente de ilegalidad de la huelga. No es extraño que durante las manifestaciones propias del cese de actividades se propicien algunos altercados que pueden ser interpretados como formas de violencia, por una parte, o como fricciones naturales de la huelga, por la otra. Por tanto, no resulta extraño que esta disparidad de criterios sea, no en pocas ocasiones, elevada a la jurisdicción laboral para su calificación judicial.

En el tercer lugar de causales de ilegalidad alegadas encontramos la falta de agotamiento de la etapa de arreglo directo. La frecuencia de esta causal obedece a los cambios que introdujo la jurisprudencia de las altas cortes respecto de las modalidades de huelga. Al permitir modalidades que no requieren de esta etapa, como la huelga imputable al empleador, la de solidaridad, la política y la sorpresa, algunos empleadores, sin advertir estos desarrollos, invocaron la causal al enfrentarse a huelgas en las que no se tramitó la etapa de arreglo directo, porque este no se requería. No obstante, también existieron casos en los que el sindicato omitió por completo esta etapa o la desarrolló de manera irregular.

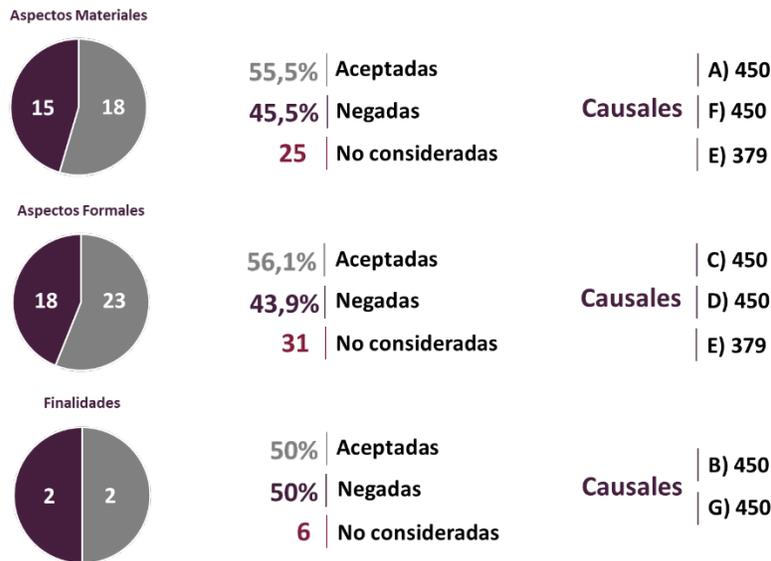
También se hace pertinente mencionar el caso de dos causales que, por su aplicación limitada, no encabezan la lista, pero que son relevantes en situaciones específicas. Se trata de la contenida en el literal a) del artículo 450 del CST, que prohíbe la huelga en los servicios públicos esenciales, así como la consagrada en el literal e) del artículo 379 del CST que, a pesar de su atípica redacción, prohíbe la huelga cuando no existe un incumplimiento de las obligaciones patronales. Ambas, como ya se decía, son invocadas con frecuencia cuando la huelga ocurre en un servicio público esencial, para el caso de la primera, o cuando el empleador niega el incumplimiento obligacional que le atribuye su sindicato, para el caso de la segunda.

De otro lado, y buscando profundizar en el impacto de cada causal de ilegalidad, medimos los niveles de aceptación o procedencia de cada una en el interior de la Corte Suprema. Para esto, aclárese desde ya, hicimos a un lado las causales que fueron alegadas, mas no estudiadas o consideradas por la Corte, pues sobre estas no es posible predicar su aceptación o rechazo. Una vez depuramos los datos, procedimos a agrupar las causales en tres grupos acordes con su naturaleza:

- **Aspectos materiales:** causales que miran con la naturaleza de la huelga y su desarrollo, haciendo a un lado los aspectos procedimentales. Son las causales contenidas en: a) Art. 450, f) Art. 450 y e) Art. 379.
- **Aspectos formales:** causales relacionadas con las etapas y términos del procedimiento de huelga. Se integra por las siguientes causales: c) Art. 450, d) Art. 450 y e) Art. 450.
- **Finalidades de la huelga:** causales previstas en razón a los objetivos o fines que una huelga puede perseguir acorde con los principios rectores de nuestro ordenamiento jurídico. Son las causales: b) Art. 450 y g) Art. 450.

Dicho esto, precisamos que los datos pormenorizados de cada causal no serán expuestos en este acápite.

Gráfico 12. Índices de aceptación de causales de ilegalidad por grupos temáticos



Fuente: elaboración propia.

De los grupos expuestos, se concluye que las huelgas en Colombia se tornan ilegales, principalmente, por irregularidades procedimentales (56,1% de aceptación). En otras palabras, la omisión o desarrollo indebido de las etapas necesarias para declarar lícitamente la huelga es la razón por la cual los sindicatos han visto, en mayor medida, que la jurisdicción decida en contra de sus intereses. Estas irregularidades se presentan durante el arreglo directo, la votación en asamblea y el período anterior a la huelga.

Los aspectos materiales también cuentan con una incidencia considerable. Si bien no son la principal causa de declaratorias de ilegalidad, cuentan con un porcentaje de aceptación del 55,5% entre las causales estudiadas. Esto pone de manifiesto que asuntos como la violencia y la definición de servicio público esencial se encuentran relativamente decantados en la jurisprudencia de la Corte Suprema.

Por último, el grupo de las finalidades no nos proporciona una muestra amplia para elaborar nuestras conclusiones, ya que contamos con, escasamente, 4 causales estudiadas por la Corte, de las 10 que fueron alegadas. Sin embargo, el hecho de que sean pocas, de sí, nos lleva a concluir que, en Colombia, la finalidad que se le da a la huelga no suele ser motivo de discordia entre organizaciones sindicales y empleadores.

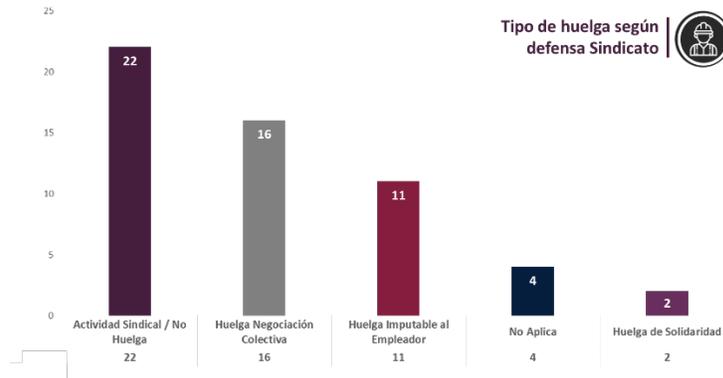
2.3. Modalidades de huelga

Durante la recolección de los datos que se integran a este estudio, percibimos cómo el tipo de huelga alegada por las partes era, en numerosas ocasiones, diferente al tipo de huelga que la Corte Suprema encontraba acreditada en su sentencia. De este modo, en no pocas ocasiones las partes se encuentran en desacuerdo sobre la modalidad de la huelga.

Es por ello que, en nuestro análisis, nos propusimos medir este fenómeno con la finalidad de brindar claridad sobre cuál es el modelo de huelga más frecuentado en nuestra realidad laboral, además de entender cómo las partes tipifican los ceses colectivos de actividades que se presentan.

Para el efecto, por parte de los empleadores no se evidenció una fuerte necesidad de tipificar la huelga en uno de los modelos existentes pues, a ellos, les correspondía demostrar la existencia del cese de actividades y probar la causal que invocaban como fundamento de sus pretensiones. De otro lado, la estrategia de defensa de los sindicatos involucraba tipificar la huelga en alguna de las modalidades existentes, a efectos de rendir algunas causales alegadas en su contra como inoperantes; o, inclusive, como se verá en el gráfico, negaban por completo la existencia de un cese de actividades o huelga, alegando que su actuar no desbordaba los límites de la actividad sindical cotidiana.

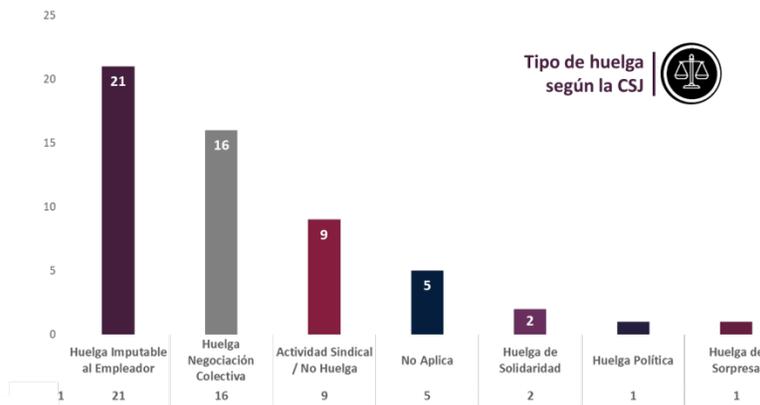
Gráfico 13. Tipificación de la huelga alegada por el sindicato en su defensa



Fuente: elaboración propia.

Como podemos ver, la defensa más común de los sindicatos no radica en defender la legalidad de la huelga, sino que, por el contrario, se centra en negar la existencia del cese colectivo de actividades para invalidar cualquier pretensión de ilegalidad de la parte actora. Esta estrategia adquiere sentido si consideramos que el proceso jurisdiccional de calificación del cese de actividades pierde, de entrada, cualquier posibilidad de prosperar si se logra desacreditar la existencia de la huelga, tanto así que, si ello ocurre, ni siquiera se consideran las causales de ilegalidad. Es por esto que, en más de una ocasión, la parte accionada aprovecha aquella línea, en ocasiones sutil, que existe entre la actividad sindical, la protesta social y la huelga. Corresponde a la autoridad judicial tomar una decisión a este respecto.

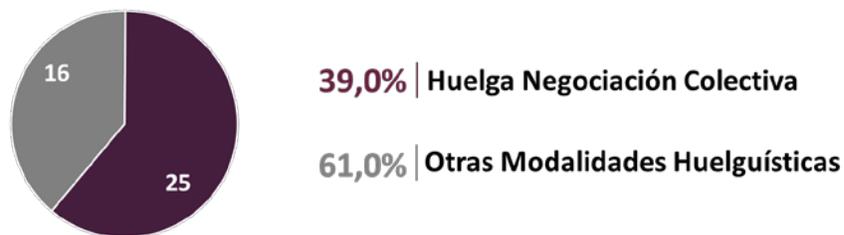
Gráfico 14. Tipificación de la huelga declarada por la CSJ



Fuente: elaboración propia.

Resulta interesante observar cómo, para la Corte, a diferencia de lo alegado por los sindicatos, la mayoría de huelgas se pueden tipificar, de una manera u otra, en huelgas imputables al empleador. Esta cifra pone de presente una realidad a la que no se le ha dado la importancia que merece: en nuestro país, la modalidad de huelga más frecuente en sede judicial es la imputable al empleador y no la que se deriva de la negociación colectiva. Se trata de una tendencia atípica si tenemos en cuenta que todo nuestro procedimiento está construido alrededor de la huelga producto de la negociación colectiva y no de la imputable al empleador; la cual apenas goza de una un procedimiento derivado y con profundos vacíos normativos.

Gráfico 15. Comparación entre las huelgas derivadas de la negociación colectiva y otras modalidades declaradas judicialmente

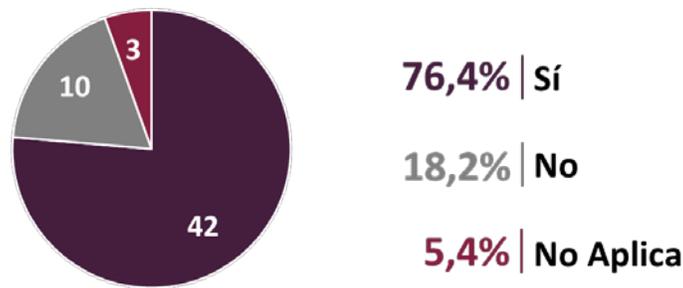


Fuente: elaboración propia.

Este dato revela que nuestro Código Sustantivo del Trabajo y, en general, nuestro esquema regulatorio de la huelga solo está alcanzando a cubrir un 39,0% de las huelgas que se discuten judicialmente. Así, el resto de modalidades huelguísticas, que son la mayoría (61,0%), se rigen por un marco regulatorio bastante precario en lo que tiene que ver con los aspectos procedimentales.

Adicionalmente, tenemos que tan solo en 10 oportunidades la Corte Suprema encontró que le asistía razón al sindicato en lo relativo a la inexistencia del cese colectivo de actividades. En estos casos la autoridad judicial admitió que se trataba de una simple actividad sindical y no de un cese colectivo de actividades. Lo anterior se aprecia en la siguiente gráfica que muestra la proporción de ceses de actividades en contraste con los casos donde no se comprobó el cese.

Gráfico 16. Discusión judicial sobre la existencia del cese colectivo de actividades



Fuente: elaboración propia.

Sobre estas líneas, vale la pena precisar que los porcentajes de “No aplica”, vistos en los gráficos anteriores, correspondieron a procesos en los cuales la discusión no giró en torno a la huelga alegada. En estos procesos se debatieron asuntos como, por ejemplo, la participación del sindicato en los hechos alegados por la empresa y, cuando no se probó participación alguna, la Corte cerró el trámite sin entrar a indagar y pronunciarse sobre las particularidades y la tipificación de la huelga.

Finalmente, en lo que respecta a las huelgas de solidaridad, política y sorpresa, solo queda decir que, hoy por hoy, representan una estrecha minoría del espectro huelguístico que llega a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia.

2.4. Duración del proceso judicial de calificación de legalidad

La Ley 1210 de 2008 modificó el artículo 451 del CST y creó el artículo lo 129A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en los que se dispone de un procedimiento especial diseñado para discutir la calificación de legalidad o ilegalidad de la huelga. Aunque la norma establece que el procedimiento judicial debe surtirse, en primera instancia, en un término no superior a 10 días hábiles, en la práctica este plazo se ve ampliado.

Al analizar las fechas en las que se profirieron las sentencias de primera instancia, en el tribunal, y las de la segunda instancia, en la Corte, fue posible establecer la duración del trámite de segunda instancia.

Gráfico 17. Duración aproximada del trámite del recurso de apelación en el proceso de calificación



Fuente: elaboración propia.

En promedio, tenemos que el trámite del recurso de apelación se prolongó por un total de 283 días, equivalentes a 9,4 meses. No obstante, este dato no proporciona la duración total del proceso. Para esto necesitamos un referente temporal anterior que permita, desde ahí, estimar un aproximado del tiempo de espera que tarda en surtirse el proceso de calificación judicial.

Calcular esto último presenta mayores dificultades metodológicas, pues se requiere conocer la fecha en la cual la demanda es presentada y admitida. El

inconveniente radica en que, de las sentencias analizadas, no es posible extraer, en todos los casos, la fecha del auto admisorio de primera instancia. Para el caso, contamos con una muestra cerca del 25% del total de sentencias analizadas, a partir de la cual es posible esbozar un dato aproximado. Con esta salvedad, encontramos el siguiente comportamiento en la submuestra.

Gráfico 18. Duración aproximada del proceso de calificación judicial en primera instancia

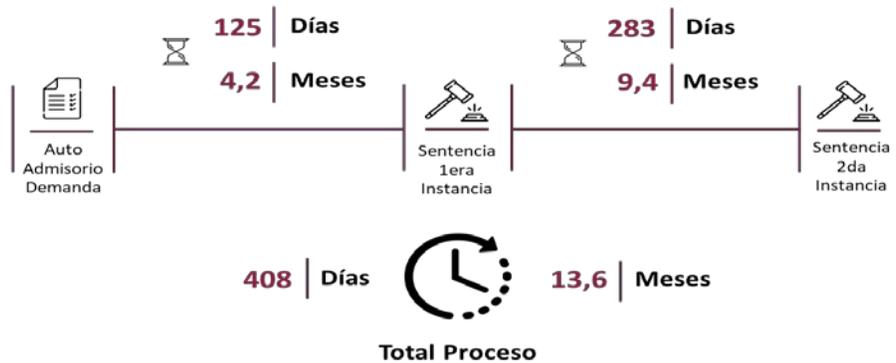


Fuente: elaboración propia.

En este sentido, tenemos que, en promedio, los tribunales superiores se tomaron 125 días, equivalentes a 4,2 meses, para emitir su fallo. En contraste con lo que se prolonga la segunda instancia, es plausible concluir que, de la muestra analizada, la primera instancia se extiende por menos tiempo.

Ahora bien, debido a la diferencia de la muestra utilizada para obtener los dos períodos presentados, su adición se dificulta, toda vez que los datos no son equivalentes. Sin embargo, esto se puede sortear con algún éxito si se establece un margen razonable de error del 10%. Con la salvedad expuesta, observemos la línea de tiempo estimada del proceso:

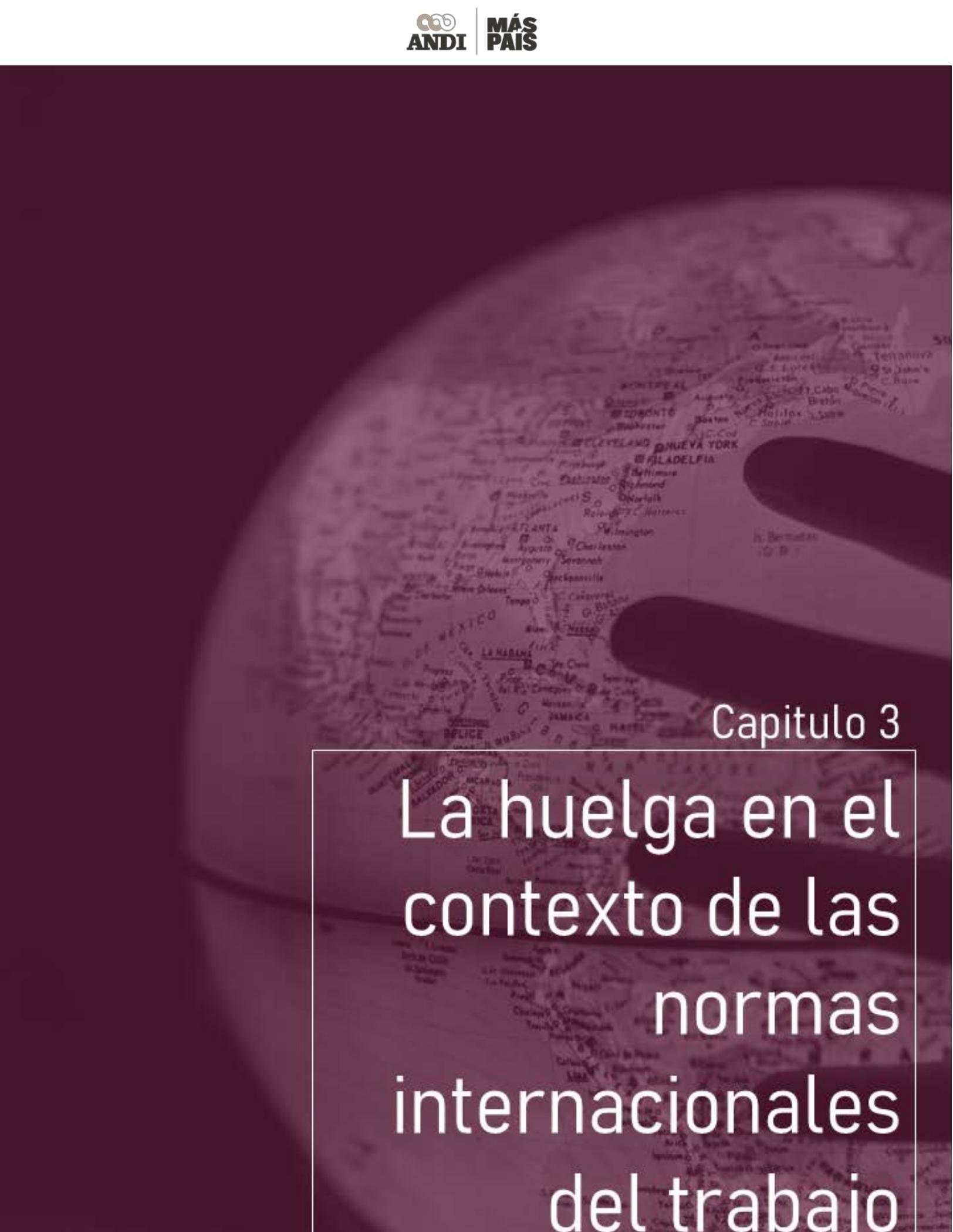
Gráfico 19. Duración estimada del proceso de calificación



Fuente: elaboración propia.

El ejercicio nos entrega una estimación de 408 días, equivalentes a 13,6 meses, como duración total del proceso de calificación. Cifra a la que, como ya decíamos, se le debe aplicar un margen de error del 10%, para obtener un intervalo razonable. Así tenemos que el extremo inferior del intervalo se ubica en los 367,2 días, 12,24 meses; y el extremo superior asciende a los 448,8 días, 14,96 meses. De manera que, para ser más precisos, debemos señalar que el proceso de calificación de legalidad de la huelga se toma, en la práctica, de 12 a 15 meses.

Estos plazos resultan ciertamente preocupantes para los empleadores que se vieron forzados a soportar una huelga ilegal, ya que las sanciones que supone una huelga contraria a derecho tendrán que esperar entre 12,24 y 14,96 meses para, por lo menos, ser consideradas. Para el caso del despido con justa causa, se requiere, también, el agotamiento de los procesos disciplinarios respectivos, y cuando se trata de la cancelación de la personería del sindicato, se tendrá que agotar otro proceso judicial.



Capítulo 3

La huelga en el
contexto de las
normas
internacionales
del trabajo

Capítulo 3. La huelga en el contexto de las normas internacionales del trabajo

En el marco del derecho internacional de los derechos humanos, no se discute el reconocimiento del derecho a la huelga. Aunque esta no es mencionada en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, ni en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues estos instrumentos se refieren al derecho de asociación; sí fue expresamente incluida en el *Pacto internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales*. En este se establece, como compromiso de los estados, la obligación de garantizar "el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país".

Por su parte, en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el artículo 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948 y el artículo 8 del Protocolo de San Salvador de 1988, adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, reconocen de forma explícita el derecho a la huelga, bajo el entendido de que cualquier restricción a este derecho, por parte de las legislaciones nacionales, debe estar justificada en la protección de la salud, moral u orden público, así como en la salvaguarda de las libertades y derechos ajenos⁶.

Ahora bien, si el ámbito general de los derechos humanos parece ser claro, no sucede lo mismo en el contexto del derecho internacional del trabajo. De esta manera, existe una amplia discusión en torno al reconocimiento o no del derecho a la huelga en las normas internacionales del trabajo. El hecho, admitido pacíficamente, es que en el *corpus* normativo del derecho internacional del trabajo no existe ninguna disposición que precise el alcance de la huelga como derecho (Gernigon, Odero y Guido, 2000; Molina, 2018).

⁶ Aunque algunos autores observan, en los casos de *Baena Ricardo y otros vs Panamá* (2001) y de *Huilca Tecse vs Perú* (2005), un reconocimiento, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del derecho a la huelga como corolario del derecho de asociación, no parece ser claro que en las sentencias que resuelven estos casos la Corte haya considerado tal cosa.

No obstante, algunos órganos de la OIT, en el curso de los mecanismos de control, se han inclinado por entender la huelga como una extensión esencial y connatural a los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, consagrados en los convenios 87, 98 y 154 de la OIT.

De acuerdo con Hofmann (2014), hasta 1994 existía una suerte de consenso, entre la mayor parte de estados miembros de la OIT, a propósito de la posición sostenida, desde 1959, por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y, desde 1952, por el Comité de Libertad Sindical (CLS). El supuesto consenso, que el grupo de empleadores nunca aceptó (OIT, 2012), se plasmó en el Estudio general de 1994, *Libertad sindical y negociación colectiva*, realizado por el CEACR (OIT, 1994). Para el CEACR, el derecho a la huelga, aunque no aparece de forma explícita en la Constitución de la OIT, ni en la Declaración de Filadelfia ni en los convenios 87 y 98, sí se daba por sentado en los informes y trabajos preparatorios que dieron lugar al Convenio 87 (OIT, 1994). En consecuencia, a juicio de la CEACR:

Con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 del Convenio núm. 87, se reconoce a las organizaciones de trabajadores y de empleadores el derecho de organizar sus actividades y de formular su programa de acción Según la Comisión la huelga forma parte de las actividades dimanantes del artículo 3, y constituye un derecho colectivo que, en el caso de los trabajadores, se ejerce por medio de la concertación de personas que deciden no trabajar para conseguir sus reivindicaciones. El derecho de huelga es pues considerado como una actividad de las organizaciones de trabajadores en el sentido del artículo 3 (OIT, 1994, párr. 149).

A partir de 1994 se comenzaron a presentar algunos debates que, sin embargo, no trascendieron en términos de un verdadero conflicto. No obstante, en 2012, en el seno de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, se llegó a un punto muerto en esta discusión (OIE, 2018). El grupo de representantes de

los empleadores se negó a adoptar y a debatir una lista de 25 países a los que se le recriminaba, a la luz de la opinión no vinculante del CEACR, el incumplimiento del Convenio 87 de la OIT en lo referente al derecho a la huelga (Hofmann, 2014). El grupo de empleadores justificó su posición en el hecho de que, a su juicio, la CEACR carecía de competencia para determinar el desarrollo de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, función exclusiva de la Conferencia Internacional del Trabajo; así como para establecer interpretaciones definitivas de los instrumentos vinculantes, competencia exclusiva de la Corte Internacional de Justicia (OIT, 2012a). Asimismo, los empleadores sostuvieron, apartándose de la tesis de la CEACR, que en los trabajos preparativos del Convenio 87 no se daba por sentado el derecho a la huelga (OIT, 2012b)⁷.

Aunque en febrero de 2015 se produjo una declaración conjunta por parte del Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores, en el Consejo de Administración de la OIT, en la que se reconoció “el derecho de los trabajadores y de los empleadores a emprender acciones colectivas en defensa de sus intereses laborales legítimos” (OIT, 2015), el debate, planteado en términos de la consagración explícita o implícita del derecho a la huelga en las normas internacionales del trabajo, permanece aún sin resolver.

Pese a ello, el contexto del debate es de vital importancia para analizar la compatibilidad del ordenamiento jurídico colombiano de cara a lo previsto en las normas internacionales del trabajo. Así, es evidente que, en ausencia de una posición unificada en el seno de la OIT, cada país cuenta con un amplio margen de potestad de configuración legislativa para regular el ejercicio del derecho a la huelga.

⁷ Estos y otros argumentos del grupo de empleadores se encuentran recogidos en el estudio realizado por la International Organisation of Employers (2014).

Pues bien, en el contexto de la OIT, además de la opinión de la CEACR, conviene analizar las decisiones del CLS. El CLS tiene por mandato examinar las quejas que, puntualmente, se presentan sobre violaciones a la libertad sindical, de modo que sus pronunciamientos, cuando son adoptados por el Consejo de Administración de la OIT, constituyen, para el país bajo examen, parámetros hermenéuticos relevantes, sin que ello quiera decir que, las recomendaciones del CLS son de obligatorio cumplimiento para los Estados miembros. Así las cosas, aunque el CLS no tiene por mandato establecer criterios generales, sus pronunciamientos, leídos caso a caso, pueden ser útiles para elaborar un diagnóstico sobre el estado actual de la cuestión.

En este orden de ideas, adaptando el estudio realizado por Nogueira (2016) y complementándolo con el análisis de la *Recopilación de decisiones del CLS* (OIT, 2018), es posible extraer las siguientes conclusiones sobre el tratamiento que este Órgano le ha dado al derecho a la huelga:

Tabla 10. Principales conclusiones del Comité de Libertad Sindical sobre el derecho a la huelga

La huelga es un derecho fundamental de los trabajadores y es indisociable del derecho de sindicación (Convenio 87). En consecuencia, no es un simple acto social ni deben existir sanciones cuando se realiza en el marco de la legalidad.
La finalidad de la huelga es la reivindicación de los intereses de los trabajadores o sindicatos. Los fines puramente políticos son ajenos a este derecho. La huelga por solidaridad se admite si la huelga original es legal y guarda relación con intereses de los simpatizantes. La prohibición de huelgas motivadas en conflictos jurídicos, en los que se discute la interpretación de una fuente normativa, no desconoce la libertad sindical.
La huelga no debería limitarse a los conflictos colectivos que están llamados a concluir en un convenio colectivo.
Una prohibición general del derecho a la huelga es contraria al derecho de libre asociación, salvo en condiciones de emergencia, de forma temporal y proporcional. La prohibición de huelga que afecta a federaciones y confederaciones no es compatible con el Convenio 87. Una prohibición general solo es aceptable con respecto a funcionarios de órganos del poder público ⁸ , o frente a trabajadores que presten

⁸ Se entiende por función pública aquella que se desempeña en nombre del Estado: “Las consecuencias de este enfoque son importantes, ya que la pauta para determinar los funcionarios públicos excluibles ya no es el hecho de que se les aplique la ley nacional de carrera administrativa, sino la naturaleza de las funciones que realicen tales funcionarios” (Gernigon, Otero y Guido, 2000, p. 18).

servicios esenciales en el sentido estricto del término (aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población) ⁹ . En estos casos, deben existir garantías compensatorias.
Existen diversas formas de manifestación del derecho a la huelga (paralización intempestiva, trabajo a reglamento, huelga de brazos caídos, huelgas de celo, trabajo a ritmo lento, ocupación de la empresa o del centro de trabajo), siempre y cuando el cese o la disminución voluntaria de actividades se desarrolle de manera pacífica. La huelga no protege formas violentas de expresión o supuestos en los que, paralizándose la actividad empresarial, no se constata un cese de actividades laborales.
En los servicios esenciales, en servicios no esenciales cuya suspensión conlleve a una crisis nacional aguda, en servicios públicos trascendentales y en servicios sectoriales de amplia importancia sería posible realizar una huelga siempre que se garantice la prestación de servicios mínimos que preserven el interés general y los derechos de terceros.
El ejercicio legítimo del derecho a la huelga no puede ser objeto de sanciones, ni los dirigentes sindicales o huelguistas pueden estar sujetos a despidos por esta razón (actos de discriminación). Sin embargo, extralimitaciones en el ejercicio del derecho a la huelga sí pueden ser objeto de sanciones, siempre que estas sean proporcionales a las infracciones cometidas. Las multas son admisibles. Las sanciones penales que impliquen la privación de la libertad solo deberían aplicarse ante huelgas no pacíficas.
No se admite la contratación de personal para reemplazar a los huelguistas, salvo que se trate de servicios esenciales o de una crisis nacional aguda.
El pago de los salarios a los huelguistas no está prohibido ni es obligatorio.
La huelga no debe afectar la libertad de trabajo de los no huelguistas, así como el derecho de la dirección de la empresa para que esta no sea cerrada.
La exigencia de preaviso, el agotamiento de mecanismos conciliatorios, el requisito de votación mayoritaria secreta, entre otras, son condiciones previas compatibles con el derecho a la huelga.
La calificación de ilegalidad de la huelga no debería corresponder al Gobierno, sino a un órgano imparcial e independiente de las partes.

Fuente: adaptación y complementación del estudio realizado por Nogueira (2016).

En síntesis, los pronunciamientos del CLS se orientan, en primer lugar, a reconocer el derecho a la huelga y, en segundo lugar, a defender la simplicidad y la razonabilidad que deben estar presentes en las condiciones que regulan su ejercicio.

Ahora bien, ninguna de estas conclusiones puede ser leída de forma aislada ni descontextualizada. Ellas solo son aplicables para los casos analizados por el CLS. Así, el propio mandato de este comité, así como el contexto normativo de cada país y las complejidades fácticas de cada una de las quejas, hacen imposible cualquier intento por extender, de forma general, estas

⁹ En la casuística, que depende de cada país, el CLS ha venido elaborando una lista de los que, en un determinado contexto, se consideran servicios esenciales. No se trata, pues, de una lista universalizable, pero, a manera ilustrativa, se destacan: 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, el control del tráfico aéreo, entre otros.

conclusiones. Ello no obsta para que estas conclusiones se valoren como lo que son, es decir, como guías hermenéuticas para la solución de otros casos por parte del CLS, mas no como contenidos dotados de fuerza normativa. De esta manera, sería equivocado asumir cualquiera de estas conclusiones como un parámetro normativo que deben cumplir los países miembros de la OIT.

De esta manera, si analizamos las regulaciones de cada uno de los países respecto a la consagración y reglamentación del derecho a la huelga, podemos evidenciar que en la mayoría de los países de América Latina se encuentra definido, regulado y codificado este derecho tanto en las constituciones como a nivel legislativo (OIE, 2018). Ahora bien, en países como Alemania, este derecho se encuentra definido por vía jurisprudencial y doctrinal, mientras que en Estados Unidos solo cuenta con desarrollo legal.

Las condiciones previas establecidas para el ejercicio del derecho a la huelga son bastante similares en América Latina (OIE, 2018). En países como Chile y Brasil, entre otros, es necesario agotar el proceso de negociación y que este haya fracasado. En Alemania y Turquía, por ejemplo, solo se considera legal la huelga que tiene por objetivo conseguir la firma de un convenio colectivo (OIE, 2018)¹⁰.

El requisito de conciliación también es frecuente en las regulaciones. En algunos países como en Bolivia, Brasil, México o Costa Rica, es un procedimiento obligatorio para convocar la huelga. Por el contrario, en Colombia, Perú y Chile la conciliación no es un requisito, sino un mecanismo

¹⁰ Es importante advertir que el CLS considera que el derecho a la huelga no debería estar limitado a la negociación de un convenio colectivo, ya que las organizaciones y los trabajadores deben poder manifestar ampliamente sus intereses, así como expresar su descontento en temas económicos, políticos y sociales que guarden relación con aquellos, y que escapan de las lógicas propias de una negociación colectiva.

opcional para las partes, por medio del cual un tercero puede ayudar a solucionar la controversia existente (OIE, 2018)¹¹.

En países como Turquía, Suiza, Estados Unidos, entre otros, existe el requisito de mantener la paz social durante la vigencia del convenio colectivo (OIE, 2018), esto es, de abstenerse de realizar actos hostiles con ocasión de este (Macchiavello, 1989). Este requisito, que ha sido avalado por el CLS (OIT, 2018)¹², puede estar explícito en la legislación o en el convenio, o haber sido reconocido implícitamente por la confianza entre los firmantes.

De otro lado, en un número significativo de países se establecen requisitos para que la huelga sea el resultado de una votación mayoritaria (OIE, 2018). En algunos casos se requiere la votación de la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa, lo cual, para el CLS, puede constituir una exigencia elevada que dificulta, en exceso, el ejercicio del derecho a la huelga. Sin embargo, también se encuentran países como Francia, en el cual no se estipula una votación, de modo que basta con que dos trabajadores decidan irse a huelga para que la conformación de esta resulte válida (OIE, 2018). Asimismo, Estados Unidos, Noruega y Bélgica, entre otros, dan libertad a las organizaciones sindicales para que establezcan, dentro de sus propios estatutos, la votación necesaria para la decisión de huelga (OIE, 2018).

En el caso de Colombia, el CLS se ha pronunciado, en diferentes oportunidades, con ocasión de quejas en las que se reprochaba, principalmente del Gobierno, el desconocimiento del derecho a la huelga. En estos pronunciamientos, además de que se ratificó la conexidad esencial entre

¹¹ Es importante tener en cuenta que el CLS considera que una legislación que prevea estos procedimientos no atenta contra libertad sindical siempre y cuando estos no tengan el carácter obligatorio, ya que, de ser así, se estaría entorpeciendo la práctica del recurso a la huelga (OIT, 2018).

¹² Sin embargo, el CLS ha manifestado que, si bien es posible este tipo de restricción, debe existir una compensación, por medio de mecanismos rápidos e imparciales, que permitan resolver controversias respecto a la interpretación y aplicación del convenio durante la vigencia del mismo.

el derecho de huelga y la libertad sindical, se realizaron importantes precisiones que, en su mayoría, han sido tenidas en cuenta por la legislación nacional, de modo que es necesario evitar algunos malentendidos¹³.

Tabla 11. Síntesis de diferentes decisiones del Comité de Libertad Sindical sobre el derecho a la huelga en Colombia

Caso	Decisión	Discusión/Conclusión
146	Informe núm. 28, 1958.	Se llama la atención al Gobierno de Colombia sobre las posibilidades de abuso que se pueden seguir de las disposiciones que facultan al Gobierno a incluir, en la definición de servicios públicos en los cuales está prohibida la huelga, todas las actividades que interesen a la seguridad, sanidad, enseñanza y a la vida económica y social del pueblo, en consonancia con la jurisprudencia del Consejo de Estado.
363	Informe núm. 87, 1966.	Rechazo de huelgas puramente políticas, violencia en contra de los trabajadores e investigación judicial.
490	Informe núm. 103, 1968.	Facultad de la autoridad administrativa para someter, transcurrido un tiempo, cualquier conflicto al arbitraje obligatorio, poniendo así, indirectamente, fin a la huelga.
514	Informe núm. 129, 1972.	La prohibición absoluta impuesta a las federaciones y confederaciones de declarar la huelga, no es compatible con el artículo 3 del Convenio 87.
527	Informe núm. 103, 1968.	Garantías judiciales y detención de huelguistas que, posteriormente, se dejan en libertad.
641	Informe núm. 130, 1972.	Un arbitraje obligatorio que impida el recurso al derecho de huelga afecta los principios de la libertad sindical.
664	Informe núm. 127, 1972.	Garantías judiciales y privación de la libertad de trabajadores que participan en una huelga en el marco de un estado de sitio.
719	Informe núm. 168, noviembre 1977.	Reintegro de trabajador despedido como consecuencia de la declaratoria de ilegalidad de una huelga, sin que se haya cumplido el procedimiento necesario.
764	Informe núm. 143, 1974.	Empleados públicos y derecho a la huelga.
871	Informe núm. 202, junio 1980.	El sector salud puede ser considerado como servicio esencial. Posibilidades de riesgo de abuso en despidos que tienen como raíz la declaratoria de ilegalidad de una huelga, en especial esta posee una corta duración.
889	Informe núm. 190, marzo 1979.	Licenciamiento de trabajadores por motivo de huelga, en el marco de un estado de sitio.
907	Informe núm.	Despido, reintegro y consecuencias de la declaratoria de ilegalidad de huelga

¹³ Por ejemplo, suele afirmarse que, a la luz de la doctrina del CLS, las exigencias de votación previstas en la legislación colombiana resultan incompatibles con las normas internacionales del trabajo. Ello no es cierto y, de hecho, en los casos en que ha estudiado estas exigencias (3097), el CLS no ha formulado ningún reparo a Colombia. Asimismo, es frecuente escuchar que el CLS ha respaldado la posibilidad de huelgas parciales en ámbitos que resultan más reducidos que el concepto de empresa, como podrían ser los criterios geográficos, tipos de establecimientos o cargos de trabajadores. Sin embargo, no se tiene evidencia de ninguna decisión del CLS que haya abordado, a fondo, este asunto. Los casos 1384 (Grecia) y 3096 (Perú), que habitualmente se arguyen en tal sentido, no tratan de esta discusión.

	197, noviembre 1979.	realizada por empleados públicos.
919	Informe núm. 194, junio 1979.	Calificación administrativa de ilegalidad de una huelga, entre otras razones, cuando se encuentra vigente un pacto colectivo.
948	Informe núm. 202, junio 1980.	Se recuerda que los despidos pronunciados por causas de huelga pueden derivar en abusos y en peligros para la libertad sindical, de modo que no debería asumirse una actitud inflexible en la aplicación a los trabajadores de sanciones demasiado severas.
1065	Informe núm. 218, noviembre 1982.	Juzgamiento penal por la presunta comisión de delitos y no por la participación en una huelga.
1140	Informe núm. 236, noviembre 1984.	El arbitraje obligatorio en sustitución de la huelga solo es procedente para resolver conflictos colectivos que se presenten en marco de los servicios esenciales en el sentido estricto del término.
1343 1457	Informe núm. 251, junio 1987. Informe núm. 259, noviembre 1988.	Papel de las autoridades de policía para garantizar el desarrollo normal y sin extralimitaciones de la huelga.
1465	Informe núm. 259, noviembre 1988.	Se le solicita al Gobierno de Colombia que tome medidas con miras a que la legislación conceda a los "empleados públicos" de las empresas comerciales o industriales del Estado las garantías y derechos fundamentales derivados de la aplicación de los Convenios núm. 87 y 98, de manera que puedan negociar convenciones colectivas, disponer de una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical e incluso disfrutar del derecho de huelga, a menos de que estén involucrados servicios esenciales.
1562	Informe núm. 279, noviembre 1991.	Se le solicita al Gobierno de Colombia que tome las medidas necesarias para que no se prive a las federaciones y confederaciones del derecho de declarar la huelga.
1625	Informe núm. 292, marzo 1994.	Se le solicita al Gobierno de Colombia que garantice el derecho a la huelga y a la negociación colectiva en favor de los funcionarios públicos que no actúan en nombre del Estado, es decir, aquellos que no hacen parte de los órganos del poder público.
1631	Informe núm. 284, noviembre 1992.	Los servicios bancarios no se consideran servicios esenciales. Se le recomienda al Gobierno de Colombia que tome medidas para garantizar que en la futura legislación se respetarán los principios de la libertad sindical, en particular los relativos al derecho de huelga, de manera que los casos de prohibición o de restricciones importantes, como el recurso al arbitraje obligatorio, solo puedan aplicarse a los servicios esenciales en el sentido estricto del término.
1686	Informe núm. 294, junio 1994.	Procedencia de las deducciones de salario y de procesos disciplinarios en el caso de huelgas declaradas ilegales, por tratarse de un servicio esencial o al haber sido desarrollada por funcionarios que actúan en nombre del Estado.
1836	Informe núm. 304, junio 1996.	No es incompatible con los principios de la libertad sindical privar del derecho de huelga a los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.
1916	Informe núm. 309, marzo 1998.	Se le solicita al Gobierno de Colombia que tome medidas para modificar las disposiciones del CST que prohíben la huelga en una amplia gama de servicios que no pueden ser considerados esenciales en el sentido estricto del término. Además, que se garantice que la calificación de ilegalidad de la huelga sea adoptada por un órgano independiente, y no por la autoridad administrativa.

		Asimismo, que se asegure el reintegro de trabajadores huelguistas que participaron en una huelga declarada ilegal por la autoridad administrativa, por tratarse de un servicio que, a juicio del CLS, no debe considerarse como esencial, como es el de recolección de basuras.
1948 1955	Informe núm. 322, junio 2000.	La declaración de ilegalidad de la huelga no debería corresponder al Gobierno, sino a un órgano independiente de las partes y que cuente con su confianza.
2097	Informe núm. 325, junio 2001.	Se le solicita al Gobierno de Colombia que tome medidas para que la calificación de las huelgas sea realizada por un órgano independiente y no por la autoridad administrativa. Asimismo, para que se asegure que las determinaciones sobre servicios esenciales se ajusten a los principios de la libertad sindical.
2363	Informe núm. 338, noviembre 2005.	Se le solicita al Gobierno de Colombia que tome las medidas necesarias para que se modifiquen las disposiciones legislativas a fin de que los empleados públicos puedan gozar de los derechos derivados de los convenios ratificados por Colombia, incluidos el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga. El derecho a la huelga solo puede restringirse, en la función pública, en el caso de los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.
2355	Informe núm. 355, noviembre 2009.	Se insta al Gobierno de Colombia a que tome las medidas necesarias, en consulta con los interlocutores sociales, para enviar una propuesta al Poder Legislativo con miras a modificar el literal h) del artículo 430 del CST, a fin de definir las condiciones del ejercicio del derecho de huelga en el sector del petróleo, con la posibilidad de prever un servicio mínimo negociado, con la participación de las organizaciones sindicales, el empleador y las autoridades públicas concernidas.
2481	Informe núm. 344, marzo 2007.	Se le solicita al Gobierno de Colombia que realice una investigación a fin de determinar la existencia de presiones y amenazas de despido y otros actos de discriminación ejercidos, presuntamente, sobre algunos trabajadores del fútbol profesional por acudir a la huelga.
2489	Informe núm. 349, marzo 2008.	Se insta al Gobierno a modificar los artículos 450 y 451 del CST, de manera que el sector de la educación no sea considerado como un servicio público esencial en el que se pueda prohibir el ejercicio del derecho de huelga. Además, que la calificación de ilegalidad de la huelga sea de competencia de un órgano independiente.
2657	Informe núm. 355, noviembre 2009.	La deducción salarial de los días de huelga no es incompatible con la libertad sindical.
2668	Informe núm. 354, junio 2009.	El hecho de participar en un piquete de huelga es una acción legítima, a menos de que vaya acompañado de violencias u obstáculos a la libertad de trabajo por intimidaciones a los no huelguistas.
2710	Informe núm. 362, noviembre 2011	Calificación judicial de ilegalidad del cese colectivo por acciones violentas
2791	Informe núm. 360, junio 2011.	Calificación judicial de ilegalidad del cese colectivo por acciones violentas e incumplimiento del requisito de mayorías en la votación. Despido de participantes en la huelga como consecuencia del cese ilegal.
2946	Informe núm. 374, marzo 2015.	Extralimitación y carácter violento del cese colectivo de actividades. Restricción de huelga en la explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, considerado por la legislación nacional como servicio esencial. Se reitera la recomendación del caso 2355.

3097	Informe núm. 380, octubre 2016.	Calificación judicial de ilegalidad del cese colectivo por acciones violentas. El CLS no cuestiona las reglas de votación mayoritaria previstas en la legislación colombiana, de modo que resulta admisible que: (i) “tanto una organización sindical mayoritaria como la mayoría absoluta del conjunto de los trabajadores de la empresa tienen a la vez la posibilidad de declarar una huelga (artículo 444.2 del CST) y de poner fin a una huelga en curso, solicitando que se nombre un Tribunal de Arbitramento (artículos 445.2 y 448 del CST), y ii) la declaración de la huelga produce sus efectos — en especial la suspensión de los contratos de trabajo — respecto del conjunto de los trabajadores, que sean afiliados sindicales o no o que hayan votado a favor de la huelga o no (artículo 448.2 del CST)”.
------	---------------------------------	---

Fuente: elaboración propia.

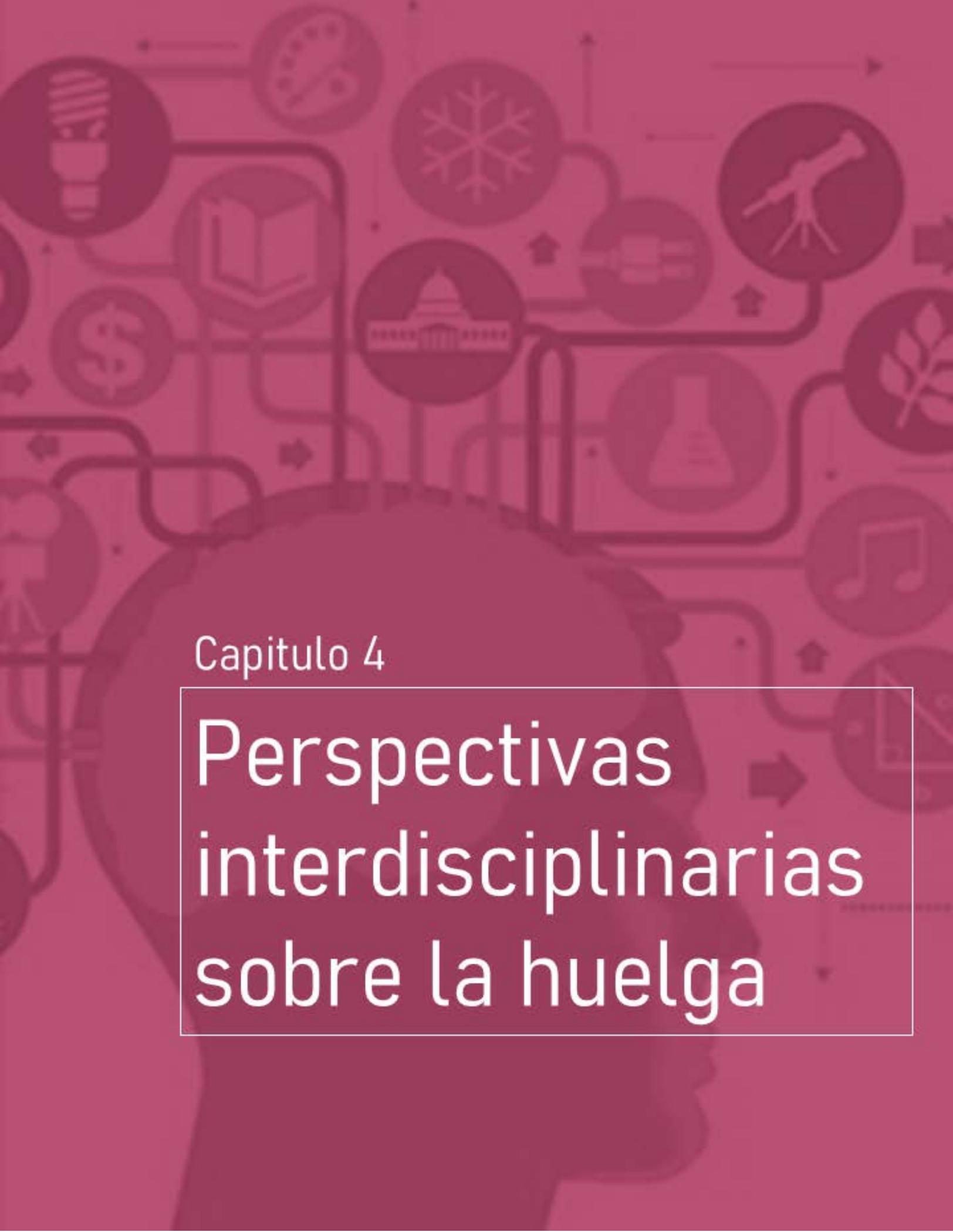
Es importante advertir, para el caso colombiano, que la Corte Constitucional, en Sentencia SU-555 de 2014, precisó que:

(...) sólo las recomendaciones proferidas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT debidamente aprobadas por el Consejo de Administración son vinculantes para el Estado colombiano. No obstante, tanto el gobierno como los jueces conservan un margen de apreciación para analizar su compatibilidad con nuestro ordenamiento constitucional.

De esta manera, ninguna de las decisiones del CLS, en abstracto, demarca un criterio vinculante con fuerza normativa. Tanto el Gobierno, como los operadores judiciales, pueden valorar las recomendaciones que, en concreto, ha propuesto el CLS, siempre que ellas hayan sido adoptadas por el Consejo de Administración de la OIT. Así, en términos generales, son estas recomendaciones, y no las discusiones ni las conclusiones, las que tienen la aptitud de guiar la interpretación de los instrumentos internacionales para la resolución de los casos concretos¹⁴.

¹⁴ En la Sentencia C-691 de 2008 la Corte Constitucional precisó, a este respecto, que “si bien los principios y reglas adoptados por los órganos pertenecientes a la OIT no ostentan la calidad de normas jurídicas directamente vinculantes en el ordenamiento jurídico colombiano, sí constituyen criterios orientadores para los distintos órganos del Estado colombiano y, en consecuencia, son relevantes para la interpretación de las disposiciones constitucionales relacionadas con el derecho laboral”. Esta posición ha sido reiterada, por la Corte Suprema de Justicia, entre otras decisiones, en la Sentencia SL2541-2018.

Más allá de lo anterior, como se detallará en el acápite de conclusiones y recomendaciones, el marco regulatorio colombiano resulta compatible con las normas internacionales del trabajo con ocasión de las cuales los órganos de control de la OIT han producido guías hermenéuticas para delimitar el alcance del derecho a la huelga.



Capítulo 4

Perspectivas interdisciplinarias sobre la huelga

Capítulo 4. Perspectivas interdisciplinarias sobre la huelga

4.1. La negociación colectiva y la huelga desde la teoría de juegos

Además del análisis empírico y jurídico de la huelga, cabe estudiar lo que significan, desde la teoría de la decisión y, específicamente, desde la teoría de juegos, los preceptos racionales que rigen una negociación (o juego), entre una empresa y un sindicato, que, en el caso más extremo, puede conllevar a la declaratoria de la huelga por parte de los trabajadores.

En primer lugar, Osborne y Rubinstein (1994) han definido la teoría de juegos como un cúmulo de herramientas analíticas útiles para entender las decisiones de los agentes cuando estos interactúan, ya sea de forma cooperativa o no cooperativa. Estas herramientas se basan en dos preceptos, el primero, que los agentes son racionales¹⁵ y, el segundo, que los agentes¹⁶ cuentan con “racionalizabilidad”, es decir, no solo piensan racionalmente en lo que más les beneficia a ellos, sino en lo que más les beneficia de acuerdo con las decisiones racionales de los otros agentes que interactúan con ellos.

La lógica detrás de este último concepto surge detrás de los desarrollos de John Von Neumann (1944), pionero de la teoría de juegos; John Nash (1950 y 1951), inventor del famoso “equilibrio de Nash”, al comprobar matemáticamente la existencia de equilibrios perfectos en juegos no cooperativos; Bernheim y Pearce (1984), que acuñan el término “racionalizabilidad” (*Rationalizability*); y otros teóricos de esta materia.

¹⁵ Más adelante se problematizará este concepto

¹⁶ Según el Cambridge Dictionary (s.f.), un agente económico es una persona, compañía u organización que tiene influencia en la economía, ya sea comprando, vendiendo, produciendo o cualquier otra influencia.

Toda esta formulación conceptual, que constituyó una revolución teórica, fue liderada por diversos economistas y matemáticos, y significó un cambio de paradigma en la economía.

Inicialmente, con los desarrollos de los padres de la economía, los clásicos, Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, entre otros, a finales del siglo XVIII y hasta mediados del siglo XIX, se planteó que la competencia y las decisiones “egoístas” y racionales de los agentes llevaban siempre a los resultados más eficientes; y posteriormente, con la fundamentación matemática y los desarrollos de Alfred Marshall, Leon Walras y otros, se probó, a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, esta hipótesis de forma matemática.

Sin embargo, los desarrollos en la teoría de juegos probaron que, cuando no son muchos los agentes en un mercado, cosa que ocurre muy comúnmente, las decisiones basadas en competencia no siempre llevan a los resultados de mayor eficiencia. Esto ha ayudado a explicar teóricamente las figuras económicas que se observan en miles de mercados a nivel global, en los que existen: oligopolios, monopolios, monopsonios, y otros tipos de mercados donde interactúan pocos agentes.

No es coincidencia, entonces, que, de los 82 economistas ganadores del Premio Nobel en la historia, 16 hayan sido “teóricos del juego”¹⁷. Lo que evidencia, una vez más, la relevancia de esta teoría en la economía, que también a permeado otras áreas del conocimiento.

Con estas premisas, es claro que una ciencia que estudia las relaciones y las dinámicas del comportamiento entre agentes que interactúan, puede realizar

¹⁷Dato elaborado a partir de Game Theory Lab (s.f.).

importantes aportes a la negociación colectiva que se da entre empleadores y organizaciones sindicales. En términos sencillos, tanto la huelga, como acceder o resistirse a las pretensiones que la motivan, son decisiones racionales. Tanto es así que, la teoría de la negociación o *bargaining theory* se ha erigido como una gran rama de la investigación en la teoría de juegos.

4.1.1. Teoría de la negociación o *bargaining theory*

En cualquier escala, desde la vida cotidiana, el mundo empresarial o las altas esferas a nivel diplomático internacional, existen muchas situaciones en las cuales es posible obtener un mejor resultado si se producen acuerdos como fruto de una negociación. Como afirman Osborne y Rubinstein (1994), cuando hay más de una posibilidad de elección frente a una situación de conflicto, y dentro esas posibilidades se encuentran una o varias opciones mejores a discrepar (no negociar), será más favorable buscar entre aquellas, es decir, los individuos siempre necesitarán buscar algún tipo de negociación para resolver esta disyuntiva.

Diversos modelos y variaciones de estos han surgido para explicar la negociación desde la teoría de juegos. Sin embargo, el más común de todos y el más estudiado, es el modelo de Rubinstein (1982), que no solo da luces de un modelo de negociación, sino que encuentra un resultado sin precedentes: existe un único equilibrio perfecto en un juego de negociación con infinitos periodos. Para explicar mejor esto, el siguiente recuadro explica, en líneas generales, el planteamiento del juego de negociación en el modelo de Rubinstein (1982).

Cuadro 1. Juego de negociación en el modelo de Rubinstein

Suponga:

- 2 jugadores participan en una negociación: empresa y sindicato; comprador y comerciante; esposa y esposo, etc.
- Los jugadores negocian para dividir algo: una suma de dinero, una torta, el margen neto de una empresa, etc.
- La negociación se da en el tiempo. El jugador 1 ofrece en el primer periodo (puede ser 1 mes, un día, un minuto) una división de la torta; el jugador 2 acepta o rechaza esta oferta y, si rechaza, hace una contraoferta.
- Luego, el jugador 1 también puede aceptar o contraofertar la oferta del jugador 2.
- El juego continúa hasta el infinito hasta que haya un acuerdo (o que simplemente nunca haya acuerdo).

A tener en cuenta:

Los jugadores valoran el tiempo. Es decir, cualquier suma de dinero, o pedazo de torta, valen más hoy que mañana.

Fuente: elaboración propia a partir de Rubinstein (1982).

Rubinstein (1982) formaliza matemáticamente este juego de la siguiente forma: los jugadores negocian y dividen un valor de 1 o, en otras palabras, el 100% de algo (torta, dinero, activo, etc.). Este 1 vale δ en el segundo periodo de negociación y δ^2 en el tercer periodo, y así sucesivamente hasta el infinito. Este valor, δ , es el factor de descuento de los agentes y se ubica en un valor entre 0 y 1 ($0 < \delta < 1$). Y significa, en otras palabras, que a medida que el tiempo (t) pasa, el dinero va valiendo menos y menos de lo que valía inicialmente. Para explicar con un ejemplo, digamos que el factor de descuento de una empresa es 0.95. Esto significa que \$1 peso de hoy, mañana vale \$0.95 pesos, pues este se pudo invertir en un CDT, en otro activo o en compra de materias primas. De igual forma, ese peso vale $\$0.95^2 = \0.9025 pesos pasado mañana.

Tabla 12. Valor de \$1 peso en el tiempo, con un factor de descuento $\delta = 0.95$

Hoy (t=0)	Mañana (t=1) ¹⁸	Pasado mañana (t=2)
\$1	δ	δ^2
\$1	\$0.95	\$0.9025

Fuente: elaboración propia

Este factor es algo subjetivo, es decir, depende de cada individuo. Y este, de alguna forma dicta el nivel de “impaciencia” de los agentes. Por ejemplo, una persona con mucho dinero ahorrado valorará casi igualmente el dinero de hoy al dinero de mañana, es decir, es más paciente. Por su parte, una persona endeudada tendrá una valoración mucho mayor por el dinero presente. A medida que se incrementa el factor de descuento δ , mayor es el nivel de “paciencia” del individuo.

Para ponerlo en otros términos, también podremos llamar δ como nivel de paciencia.

Este concepto matemático es importante porque, de una u otra forma, “obliga” a los negociadores a llegar a un acuerdo. Si las cosas valieran lo mismo durante toda la vida, nunca se llegaría a un convenio y solo se mantendría la disputa de ofertas y contraofertas eternamente. El tiempo apremia y, si los negociadores quieren obtener un beneficio sobre cualquier tipo de acuerdo, estos tendrán que ceder.

Tras una serie de desarrollos matemáticos, Rubinstein (1982) llega a una solución, realizada por inducción hacia atrás y con estrategias estacionarias¹⁹, y encuentra un equilibrio de Nash perfecto en el modelo, dado por:

¹⁸ “t” es la variable “tiempo”, cuando “t” es igual a 0 significa que no ha transcurrido un periodo de tiempo, y cuando “t” es igual a 1 o más, quiere decir que han pasado uno o más periodos de tiempo (pueden ser minutos, horas, días, meses, años, o cualquier otro).

¹⁹ Este tipo de solución matemática y lógica se utiliza normalmente en los juegos que involucran el factor del tiempo.

Tabla 13. Modelo Rubinstein de negociación.

Porción para jugador 1	Porción para jugador 2
$\frac{1}{1 + \delta}$	$\frac{\delta}{1 + \delta}$

Fuente: elaboración propia a partir de Rubinstein (1982).

Este resultado matemático, que podría parecer trivial, realmente muestra una cantidad de conclusiones muy interesantes, las cuales se han erigido casi como pilares dentro de la teoría de la negociación:

- **Los jugadores apuran la decisión:** ambos jugadores son racionales y, como ya vimos, valoran el tiempo. Por esto, no permiten que pasen ni 20, ni 10, ni 5 periodos para llegar a un acuerdo. Es más, desde la primera oferta del jugador 1, ya se da una determinación. Ambos inducen que lo mejor para cada uno es tomar la decisión de inmediato.
- **La ventaja del que toma la iniciativa:** puede notarse, ya que $0 < \delta < 1$, que $\frac{1}{1+\delta} > \frac{\delta}{1+\delta}$. Es decir, el jugador 1, que es quien hace la oferta inicial, termina con una porción de la torta un poco mayor que el jugador 2. Como el jugador 2 solo puede actuar cuando ya ha pasado un periodo (en el cual la torta vale menos), este se ve obligado a ceñirse a aceptar una oferta un poco menor que la del jugador 1, pues, si la rechaza, ya no tendrá posibilidad de obtener algo mejor.

Las estrategias son estacionarias y el equilibrio es único: luego de una serie de demostraciones matemáticas, Rubinstein (1982) concluye que, la única forma en la que existiría un acuerdo en este juego, es que los agentes tomen estrategias estacionarias, que no varíen en el tiempo. En otras palabras, para que exista un acuerdo, los jugadores no pueden comenzar a tomar estrategias

diferentes durante cada periodo, se debe ser consecuente y consistente en el proceso de negociación.

A partir de estas estrategias, solo puede existir una forma en la que se llegue al acuerdo, y es la división encontrada por medio del equilibrio de Nash. No hay soluciones alternativas para dividir la torta.

- **La negociación premia al jugador paciente:** el juego inicial hace el supuesto de que ambos jugadores tienen iguales factores de descuento (δ). Sin embargo, como este “nivel de paciencia” es un concepto subjetivo, es muy probable que los dos agentes negociadores tengan factores diferentes (δ_1 y δ_2). Cuando esto ocurre, el equilibrio de Nash, bajo el mismo sistema de solución utilizado previamente, es el siguiente:

Tabla 14. Equilibrio de Nash en el modelo Rubinstein de negociación.

Porción para jugador 1	Porción para jugador 2
$1 - \frac{\delta_2(1 - \delta_1)}{1 - \delta_1 * \delta_2}$	$\frac{\delta_2(1 - \delta_1)}{1 - \delta_1 * \delta_2}$

Fuente: Modelo Rubinstein de negociación. Elaboración propia

Por sí solas, estas expresiones no permiten una conclusión, sin embargo, cuando se realizan las derivadas parciales de ambos pagos (V_1 y V_2), con respecto a los factores de descuento, se obtiene²⁰:

Derivada parcial del pago de los jugadores con respecto a su factor de descuento

²⁰ Teniendo claro que los factores de descuento δ_1 y δ_2 se encuentran en el rango (0,1).

$$\frac{\partial V_1}{\partial \delta_1} = \frac{\delta_2(1 - \delta_2)}{(1 - \delta_1 * \delta_2)^2} > 0$$

$$\frac{\partial V_2}{\partial \delta_2} = \frac{(1 - \delta_1)}{(1 - \delta_1 * \delta_2)^2} > 0$$

Derivada parcial del pago de los jugadores con respecto al factor de descuento del otro jugador

$$\frac{\partial V_1}{\partial \delta_2} = \frac{-(1 - \delta_1)}{(1 - \delta_1 * \delta_2)^2} < 0$$

$$\frac{\partial V_2}{\partial \delta_1} = \frac{-\delta_2(1 - \delta_2)}{(1 - \delta_1 * \delta_2)^2} < 0$$

¿Qué significa esto? Que los pagos o porciones de la torta que obtienen los jugadores a partir de la negociación son crecientes en su factor de descuento y decrecientes en el factor de descuento del otro jugador. En palabras simples, mientras más paciente soy yo y menos paciente es la persona con la cual negocio, mejor será la porción que tomaré de la torta. Esto sucede porque, mientras que una persona valora de forma significativa lo que obtendría de pago hoy, la otra persona, al tener más paciencia, puede darse el lujo de ofrecer una división que le resulte más favorable, al cabo que el otro tendrá que verse obligado a aceptar.

4.1.2. La teoría de juegos aplicada a la negociación colectiva en Colombia

Planteamiento del juego

Toda negociación puede enmarcarse como un juego desde el punto de vista de la teoría de la negociación. La negociación colectiva entre empleadores y organizaciones sindicales no queda exenta de poder representarse de esta forma.

Como ya fue explicado en el primer capítulo, las reglas del juego de la negociación colectiva y de la huelga en Colombia están dadas por la legislación consignada, principalmente, en el CST. Con estas reglas de juego, podemos representar de forma sencilla las etapas de negociación y la gama de estrategias disponibles por parte del empleador y del sindicato en el momento de una negociación.

A diferencia del modelo de Rubinstein (1982), la negociación Colectiva en Colombia tiene un horizonte de tiempo finito. La legislación asegura plazos y mecanismos a partir de los cuales, al cabo de un tiempo, se debe llegar a una decisión que ponga fin a la negociación. Así las cosas, el juego o modelo de negociación colectiva en Colombia se rige bajo las siguientes etapas:

Primera etapa - Sindicato: en una primera etapa, en su pliego de peticiones, la organización sindical hace una oferta a la empresa del salario (\bar{w}) que quiere recibir. Cabe advertir que, en realidad, los pliegos contienen otra cantidad de beneficios económicos y de distinta naturaleza adicionales a la petición salarial; sin embargo, con el ánimo de simplificar, consideraremos todos esos beneficios (tangibles e intangibles) como parte de una única variable de compensación al trabajador (salario/compensación = w).

Segunda etapa - Empresa: en una segunda etapa, la empresa decide si acepta la propuesta o la rechaza. Sabiendo que, al rechazarla, hace de inmediato una contraoferta menor al salario que pidió el sindicato: $\bar{w} - x$ (siendo x un escalar positivo menor a w). Entonces, si la empresa acepta la oferta, el juego acaba, pero si contraoferta, este continúa a la siguiente etapa.

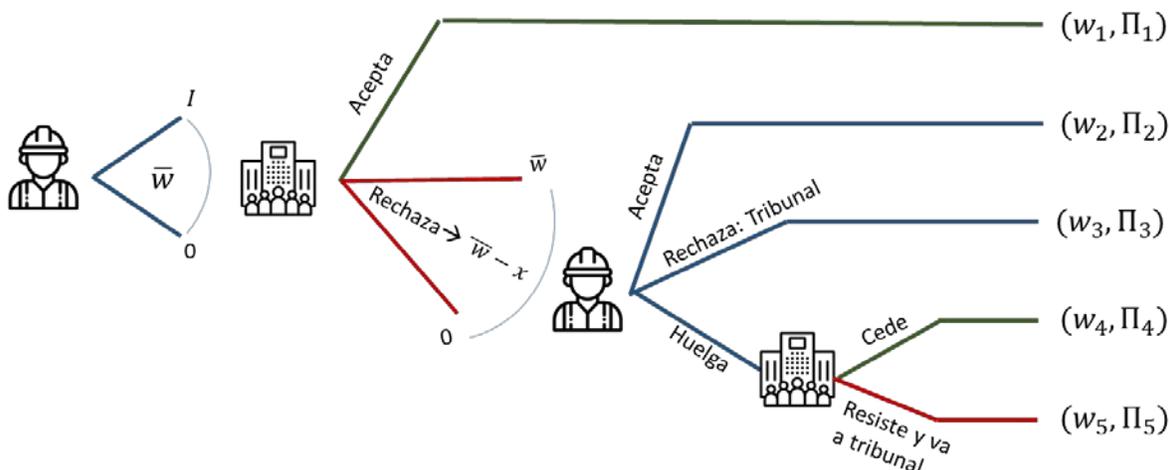
Tercera etapa - Sindicato: en la tercera etapa, el sindicato decide si: Acepta la última contraoferta, obteniendo el pago de $\bar{w} - x$ y acabando el juego; rechaza la oferta y, transcurrida la etapa de arreglo directo, acude a un tribunal de

arbitramento, obteniendo $\bar{w} - y$ (siendo y también un escalar positivo menor a w); o, si La organización sindical cumple las condiciones para ello, también puede rechazar la contraoferta de la empresa y decidir ir a huelga, caso en el cual el juego llega a una última etapa.

Cuarta etapa - Empresa: en una última y eventual etapa, la empresa, ante la decisión de huelga, decide si resiste los 60 días que puede durar el cese de actividades y esperar que se acuda ante un tribunal de arbitramento; o decide si cede y le da al sindicato lo que ha venido solicitando en el curso de la negociación. Aquí, claramente, las posibilidades pueden ser más, pues puede haber una negociación en un punto medio entre el \bar{w} del pliego y el $\bar{w} - x$ de la contraoferta de la empresa. Sin embargo, para simplificar, solo dejamos la decisión a la dicotomía de ceder o resistir.

En este sentido, el siguiente gráfico muestra el árbol de decisión simplificado que se da en el juego de la negociación colectiva en Colombia, con base en las etapas que definimos.

Gráfico 20. Representación en forma extensiva del juego de negociación colectiva en Colombia



Fuente: elaboración propia

Siendo Π la utilidad de la empresa y w el salario. Asimismo, se entiende por w_i el beneficio que recibe el sindicato con el conjunto de estrategias i , y por Π_i el beneficio de la empresa Π . Π es entonces el resultado de las ventas o ingresos de la empresa I menos el salario:

$$\Pi_i = I_i - w_i$$

Es por esto que el salario que pide el sindicato en el pliego no puede ser mayor a I (está en el rango $[0, I]$). Y, por su parte, la contraoferta de la empresa solo será menor a la oferta del sindicato, por lo que está en el rango $[0, \bar{w}]$.

Ahora, si asumimos estacionariedad en los ingresos, llegamos, tras una serie de transformaciones, a que:

$$\Pi_i = 1 - w_i$$

Esto significa que, de los ingresos totales, una porción se va al empresario, en forma de utilidades Π_i y el porcentaje restante se va al empleado w_i , como beneficio.

Cabe anotar algo muy importante, y es el hecho de que, aunque el juego es finito, los agentes piensan y toman sus decisiones basándose en un largo plazo. Es decir, consideran que el salario que se negocie se seguirá recibiendo y pagando hasta la próxima convención y que, también, ese sueldo no recibido o esas ventas no realizadas durante una eventual huelga tienen perjuicios sobre los agentes.

Así las cosas, los pagos o *outcomes* de los agentes, mostrados en el gráfico, serían los siguientes:

I. Empresa acepta primera oferta del sindicato:

○ Sindicato:

$$w_1 = \bar{w} \sum_{i=0}^V \delta_S^i$$

○ Empresa:

$$\Pi_1 = (1 - \bar{w}) \sum_{i=0}^V \delta_E^i$$

II. Sindicato acepta la contraoferta de la empresa:

○ Sindicato:

$$w_2 = (\bar{w} - x) \sum_{i=0}^V \delta_S^i$$

○ Empresa:

$$\Pi_2 = (1 - \bar{w} + x) \sum_{i=0}^V \delta_E^i$$

III. Sindicato opta por el tribunal de arbitramento:

○ Sindicato:

$$w_3 = (\bar{w} - y) \sum_{i=0}^V \delta_S^i$$

○ Empresa:

$$\Pi_3 = (1 - \bar{w} + y) \sum_{i=0}^V \delta_E^i$$

IV. Sindicato opta por huelga y la empresa cede:

○ Sindicato:

$$w_4 = \bar{w} \delta_S \sum_{i=0}^V \delta_S^i$$

○ Empresa:

$$\Pi_4 = (1 - \bar{w}) \delta_E \sum_{i=0}^V \delta_E^i$$

V. Sindicato opta por huelga y la empresa resiste:

o Sindicato:

$$w_5 = (\bar{w} - y) \sum_{i=60}^V \delta_S^i$$

o Empresa:

$$\Pi_5 = (1 - \bar{w} + y) \delta_E \sum_{i=60}^V \delta_E^i$$

Donde $\sum_{i=60}^V \delta_S^i$ es la sumatoria, desde el día 0, de los salarios o beneficios que obtendrán empresa y sindicato hasta el día que termine el periodo de vigencia del salario pactado (o no pactado).

Esta representación matemática de los pagos, aunque pueda parecer compleja, solo muestra los insumos que tienen a su disposición el empleador y la organización sindical en el momento de la negociación colectiva. En otras palabras, como se muestra en el siguiente gráfico, ambos jugadores pueden elegir entre cierta gama de estrategias para maximizar el resultado de su negociación.

Gráfico 21. Gama de posibles estrategias de los jugadores

	Estrategias del sindicato	Estrategias de la empresa	
	<ul style="list-style-type: none"> • \bar{w} salario que ofrece en el pliego • Irse a tribunal • Irse a huelga • Aceptar la contraoferta de la empresa 	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptar la oferta del sindicato • Ceder en la huelga del sindicato • Número de días que se demora en ceder (t) • Resistir la huelga • $\bar{w} - x$ salario que contraoferta al sindicato 	

Fuente: elaboración propia.

Solución del juego

Basados en la elección de sus estrategias, los jugadores terminarán tomando la mejor decisión posible. Para esto, la solución del juego, teniendo en cuenta que es finito para este caso en concreto, el método de solución es diferente al usado en el modelo Rubinstein, pues se trata de juego secuencial finito, por lo que se emplea el método de inducción hacia atrás.

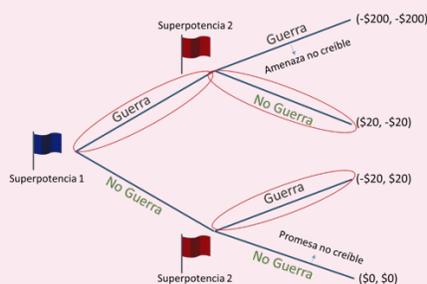
En términos sencillos, una solución por inducción hacia atrás consiste en que el agente tomará una decisión anticipando las subsiguientes decisiones que elegirán los otros jugadores y las que tomará este en un futuro. Así, se eliminan las amenazas y promesas no creíbles de las posibles estrategias que podrían tomar los jugadores. Para explicar mejor esto, tomemos, por ejemplo, el juego de la guerra (o *hawk-dove game*), estudiado ampliamente en los cursos de teoría de juegos:

Cuadro 2. Equilibrio de Nash por inducción hacia atrás. El juego de las superpotencias

Dos superpotencias piensan en obtener réditos a partir de un conflicto. La Superpotencia 1 decide inicialmente si declara o no declara una guerra, luego, la Superpotencia 2 decide si cede a las exigencias o declara también la guerra:

- Si la Superpotencia 1 no declara guerra y la otra tampoco, ninguna pierde nada. Obtienen \$0 y \$0 billones.
- Si la Superpotencia 1 declara guerra y la otra cede, la primera que declaró obtiene una gran ganancia de, digamos, \$20 billones USD y la otra pierde los \$20 billones USD. Lo análogo sucede si la Superpotencia 1 no declara guerra y la otra sí.

Ahora bien, si la Superpotencia 1 declara la guerra y la Superpotencia 2 también, ambos países pierden \$200 billones a causa de los daños de la guerra.



En este caso, al solucionar por inducción hacia atrás, se eliminan las amenazas o promesas no creíbles de la superpotencia 2 y se llega a la solución de equilibrio de Nash:

- Si la superpotencia 1 declara la guerra, no es creíble para ella que la Superpotencia 2 también declare la guerra, ya que perdería mucho más que si no lo hiciera (perder \$200 billones USD es peor que perder \$20).
- De igual forma, si la Superpotencia 1 no declara la guerra, no es creíble que la Superpotencia 2 asumiese una

posición pasiva, pues obtiene un mayor beneficio de hacer la guerra que de no hacerla (ganar \$20 billones USD es mejor que ganar \$0).

- Entonces, la Superpotencia 1, bajo esa “racionalizabilidad” (toma en cuenta las decisiones que tomaría el otro país), elimina o deja de tomar en cuenta estos dos posibles outcomes: Guerra-Guerra y No guerra-No guerra. De este modo, la Superpotencia 1 se concentra únicamente en decidir qué sería mejor para ella entre: Guerra-No guerra y No guerra-Guerra.
- Claramente, si la Superpotencia 1 declara la guerra, la segunda no la declarará y la primera obtendrá un beneficio de \$20 billones USD. Y, si no la declara, la otra optará mejor por declarar la guerra y la Superpotencia 1 perderá \$20 billones USD. Obviamente, será mejor en el primer periodo declarar una guerra (ganar 20 billones USD es mejor que perder 20\$).

Así, el equilibrio de Nash es Guerra-No guerra.

Fuente: Juego de las superpotencias (*hawk-dove*). Elaboración a partir de Smith y Price (1973)

En este orden de ideas, para el juego de la negociación colectiva en Colombia, en una solución por inducción hacia atrás, ambos actores, empresa y sindicato, tomarán en cuenta las posibles decisiones del otro agente identificando, así, sus amenazas y promesas no creíbles.

Así, luego de una serie de desarrollos y pruebas matemáticas, tenemos el siguiente panorama:

En un **primer lugar**, se analiza si, ante una eventual huelga, la empresa resistiría o cedería. Frente a esta situación, se pueden extraer dos inferencias: (i.) si el empleador llegase a ceder, lo mejor para él sería ceder desde el primer momento²¹, cuando apenas comienza la huelga. Es una amenaza no creíble que la empresa se demore más de un día sin ceder, entendiendo que de todos modos lo tendrá que hacer y; (ii.) al comparar los beneficios de la empresa (Π) en ambos panoramas, resistir o ceder (Π_4 vs. Π_5), se encuentra que para que la empresa resista ($\Pi_4 \geq \Pi_5$), es necesario que:

$$y \sum_{i=60}^V \delta_E^i \geq (1 - \bar{w}) \sum_{i=0}^{60} \delta_E^i$$

¿Qué quiere decir este planteamiento? Tres conclusiones pueden esbozarse:

²¹ Se demuestra sabiendo que la derivada de Π_3 con respecto a t ($\frac{\partial \Pi_3}{\partial t}$), es 0 cuando t también es 0. Es decir, cuando se cede desde el primer momento, se da la menor pérdida para la empresa.

(i.) la empresa estará mucho más incentivada a resistir una huelga, si la decisión del tribunal de arbitramento se prevé favorable a sus intereses, una vez el cese de actividades finalice; (ii.) mientras más paciente sea la empresa, más incentivada estará a resistir. En otras palabras, si la empresa tiene una mayor capacidad y sostenibilidad financiera, mayores probabilidades tendrá de resistir; (iii.) mientras más sensato sea el sindicato en sus exigencias, menos incentivada estará la compañía a resistir. Es decir, existen incentivos para que el sindicato sea sensato y no realice solicitudes exorbitantes.

En **segundo lugar**, una vez se realiza todo este análisis dicotómico de resistir o ceder, se descartará la decisión o estrategia que no es creíble por parte de la empresa (puede ser resistir o ceder). Y, allí, se analizará la estrategia del sindicato entre realizar la huelga, aceptar la contraoferta de la empresa, o irse directamente a un tribunal de arbitramento. De aquí también pueden extraerse algunas conclusiones: (i.) si para la empresa fuese mejor resistir que ceder, es decir, si el sindicato sabe que la empresa va a resistir ante una huelga, este nunca se iría a un cese de actividades, pues preferiría el tribunal de arbitramento, que tomaría menos tiempo que los 60 días de huelga. Este es un indicio más de que la capacidad de la empresa para resistir, su sostenibilidad financiera y operacional, le dan un gran poder de negociación; (ii.) por otro lado, si la empresa en su contraoferta no ofrece algo que sea al menos igual de lo que decidiría un tribunal de arbitramento, el sindicato siempre optará por no llegar a la solución consensuada;

En **tercer lugar**, con este análisis, puede construirse de forma relativamente sencilla el equilibrio de Nash, bajo el siguiente raciocinio: (i.) el sindicato sabe que solo aceptará algo que sea igual o mejor que la decisión del tribunal de arbitramento, es decir, no aceptarán nada peor a $\bar{w} - y$.; (ii.) ahora bien, con la huelga como mecanismo de presión, el sindicato podrá ofrecerle a la empresa

una división que la deja, a esta última, solo un poco mejor que la situación en la cual resistiría esta huelga.

Es decir, si la empresa tiene poca capacidad de “aguante” ante la huelga o, en otros términos, un factor de descuento bajo, el sindicato ofrecerá un valor poco menor del que eventualmente definiría el tribunal de arbitramento, y un valor poco mayor que el resultado de la empresa si esta tuviese que resistir la huelga. Así, la empresa se verá obligada a aceptar en el primer periodo.

Equilibrio de Nash

De acuerdo con el análisis propuesto, y bajo la formalización matemática, el *equilibrio de Nash* es el siguiente:

$$w^* = \begin{cases} 1 - y\varepsilon, & \varepsilon < 1 \\ 1 - y, & \varepsilon \geq 1 \end{cases}$$

Siendo ε igual a:

$$\frac{\sum_{i=60}^V \delta_E^i}{\sum_{i=0}^{60} \delta_E^i}$$

Esta formalización dice, en términos sencillos que, a menos que el empleador tenga relativamente una alta capacidad de resistencia ante una huelga, es decir, un factor de descuento (δ_E) alto, el sindicato siempre obtendrá, de forma consensuada, un resultado algo mejor de lo que decida el tribunal de arbitramento y; mientras sea menor el factor de descuento (δ_E) de la empresa, mejor será el resultado para el sindicato en relación con el valor que determinarían los tribunales. Lo anterior, se puede expresar así:

$$w^* \in [1 - y, 1]$$

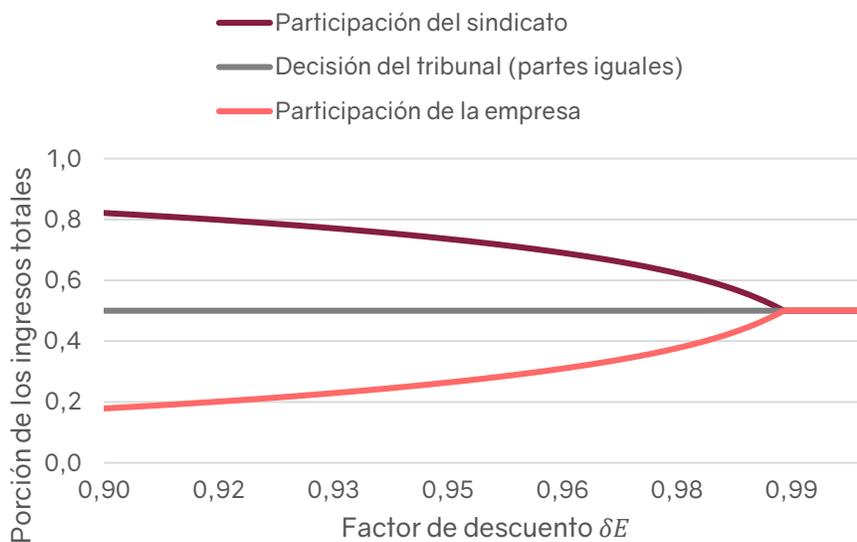
$$\Pi^* \in [0, y]$$

Esta fórmula indica que, la empresa, como máximo, podrá obtener un resultado igual al que daría el tribunal y, análogamente, el sindicato tiene, como mínimo, un resultado igual al que dictaminarían los árbitros.

No se sabe con certeza qué tanto obtiene cada parte. Esto, dependerá de la predicción que se haga de la decisión del tribunal, pero, también, de qué tanto pueda resistir la empresa frente a la huelga. **Lo que sí es claro es que, racionalmente, nunca será una decisión factible ir a huelga. Las organizaciones sindicales y empresas prevén desde antes esa eventual opción, que perjudica a ambos, y optan por llegar a un acuerdo, tal como pasa en el modelo de Rubinstein (1982).**

Ahora, para mirar con mejor exactitud el resultado que obtendrían la empresa y el sindicato que, como ya vimos, depende de la predicción de decisión del tribunal, y de qué tanto puede resistir la compañía, la siguiente gráfica muestra un ejercicio de cómo se comportaría el equilibrio de Nash a medida que incrementa el factor de descuento de la empresa (δ_E), asumiendo que el tribunal decide por dividir los ingresos en partes iguales, es decir, $w = 0,5$ y $\Pi = 0,5$

Gráfico 22. Equilibrio de Nash. Participación de empresa y sindicato, relacionada con el factor de descuento δE (asumiendo una división a partes iguales del tribunal de arbitramento; $\gamma=0,5$).



Fuente: elaboración propia

La empresa, en la medida en que disponga de menos recursos y capacidades para resistir una huelga, tendrá menor parte de la torta y, análogamente, esa menor capacidad de aguantar beneficia al sindicato en una relación inversamente proporcional. Pero, como máximo, obtendrán lo que decida el tribunal de arbitramento. Sobresale así que, **con la sola posibilidad de salir a huelga, el sindicato obtiene un fuerte poder de negociación.**

No obstante, si como consecuencia de una huelga, existe la posibilidad de que la empresa quede en bancarrota, el empleador obtiene una inherente ventaja de negociación, pues, desde el punto de vista racional, es necesario, para ambos agentes, llegar a un acuerdo en el que se preserve la empresa. Así, un sindicato que motive una huelga que pueda tener por efecto la quiebra del empleador adopta una decisión completamente irracional.

4.1.3. Elementos prácticos a tener en cuenta

La teoría de juego y su aplicación a la negociación colectiva en Colombia, tiene, como todo modelo económico teórico, la intención de dar una aproximación general de los comportamientos y variables que tienen influencia sobre los agentes al momento de tomar decisiones.

Por esto, es imposible agregar o incluir todas las posibles variables que pueden incidir en un determinado comportamiento o acción de las empresas o sindicatos. La simplificación del modelo a pocas variables es lo que, precisamente, lo hace valioso para el análisis desde un punto de vista matemático y económico.

Sin embargo, no podemos dejar de lado en el análisis un número importante de factores que tienen influencia en la negociación colectiva y en las eventuales decisiones de huelga por parte de las organizaciones sindicales. Estos factores, a los que ya hemos hecho referencia en el Tomo I de este *Manual*, condicionan, en la práctica, la aplicación de la teoría de juegos al esquema de negociación colectiva en Colombia.

Tanto es así que, teóricamente, como acabamos de ver, una huelga no debería tener cabida en una negociación racional. No obstante, las organizaciones sindicales en Colombia y en el mundo acuden al cese colectivo de actividades para obtener mejores condiciones laborales y prestacionales. ¿Por qué pasa esto? ¿Por qué, desde un punto de vista teórico-racional, los sindicatos no deberían salir a huelga, pero en la práctica sí lo hacen?

Son muchas las razones que explican esta realidad, sin embargo, se pueden clasificar en cuatro variables adicionales a tener en cuenta: (i.) las condiciones

normativas; (ii.) el tiempo; (iii.) la escasez y la asimetría de la información y; (iv.) emotividades.

Condiciones normativas

Las condiciones normativas, previstas en el marco regulatorio, constituyen una variable determinante a la hora de tomar la decisión respecto de si un sindicato debe irse o no a huelga y si la empresa debe o no resistir a ella.

Así, por ejemplo, el poder de negociación y de huelga depende de la representatividad de la organización sindical. Así, un sindicato minoritario tiene menos posibilidades de acudir a una huelga, mientras que la sola existencia de un sindicato mayoritario en el interior de una compañía ejerce una presión significativa durante la etapa de arreglo directo, pues este puede decidir irse a huelga con la sola opinión de sus trabajadores afiliados.

Otro elemento decisivo, que deben considerar las partes, es la posibilidad de que la huelga sea declarada ilegal por diversos motivos, que ya estudiamos. I. Esto debe ser tomado en cuenta por parte del sindicato al momento de tomar la decisión de suspender colectivamente sus actividades, pues de la posterior calificación judicial de ilegalidad se derivan consecuencias jurídicas negativas tanto para la organización sindical como para los trabajadores participantes.

El tiempo

Dilatar una decisión, como vimos, no parece una alternativa racional desde la teoría de juegos. Así, cada que transcurre un periodo, la decisión que se tome puede resultar más costosa. Sin embargo, este presupuesto, fundamental para el modelo teórico, se pone en entredicho para el caso de la negociación colectiva. De esta manera, dilatar la negociación constituye una mala práctica

que, no obstante, puede generar réditos para la organización sindical. Ocupar todo el tiempo previsto durante la etapa de arreglo directo, aunque de antemano ya se tenga una decisión; o promover una huelga para demorar el cierre de la negociación, podrían implicar algunos beneficios que no fueron diseñados con esta finalidad. En pocas palabras, existen desincentivos normativos que hacen que la negociación colectiva sea ineficiente.

El denominado fuero circunstancial, que protege a los trabajadores sindicalizados mientras dura la negociación y el conflicto colectivo, es un desincentivo de este tipo. Desde que se presenta el pliego de peticiones, hasta que el conflicto se resuelve (para algunos, incluso, esto solo ocurre cuando, habiendo laudo arbitral, se ha resuelto el recurso de anulación), los trabajadores sindicalizados solo pueden ser desvinculados por causas objetivas o justificadas.

Adicionalmente, sobre todo para el equipo negociador de la organización sindical, la prolongación de la negociación y del conflicto colectivo también puede repercutir en beneficios tangibles e intangibles.

Este factor incide a tal punto de que una estrategia de negociación de la organización sindical puede ser no negociar para obtener provecho de los citados beneficios. De este modo, aun cuando el modelo teórico arroje que tal decisión es irracional, en la práctica es una variable, no poco frecuente, que debe tenerse en cuenta.

Escasez y asimetría de la información

Otro supuesto de nuestro modelo, que no ha sido problematizado, es el de la existencia de información perfecta y completa por parte de los dos agentes. Es decir, asumimos que los dos jugadores, empresa y sindicato, conocen todos los

parámetros y variables del juego: conocen los factores de descuento de ambos jugadores, la decisión exacta que tomaría un tribunal de arbitramento y, en últimas, ambos tienen pleno conocimiento de todas las posibles variantes que podría tener el juego. Este supuesto permite simplificar mucho el análisis y facilita la extracción de valiosas conclusiones como las que recién se mostraron con el equilibrio de Nash.

Sin embargo, en la realidad, ninguna de las partes tiene certeza sobre la decisión que adoptaría un tribunal de arbitramento. A lo sumo, solo tienen indicios y percepciones sobre a favor de quién podría ser el fallo y, son todavía menores las percepciones, sobre cuál sería la cuantificación de estas decisiones. La empresa, por ejemplo, conoce que, en estricta legalidad, un tribunal de arbitramento solo se puede pronunciar sobre los contenidos económicos del pliego de peticiones, mas no sobre los componentes normativos (jornada, horario, terminaciones contractuales, etc.). En igual sentido, a partir de un estudio empírico del universo de laudos arbitrales, se podría predecir la proporción en que, habitualmente, los árbitros ordenan incrementos económicos.

Pero, en este punto, la organización sindical se encuentra en una posición de ventaja. A partir de una interpretación que, a nuestro juicio, resulta inadecuada, en Colombia se ha permitido que un sindicato que promueve una negociación colectiva renuncie a ella en cualquier momento. Así, salvo algunos casos en los que las autoridades administrativas han ordenado que se continúe con el tribunal de arbitramento luego de agotada la etapa de arreglo directo o con posterioridad a la huelga, se ha permitido que los sindicatos retiren el pliego de peticiones en cualquier momento. Ello ha generado una práctica abusiva consistente en que, cuando una organización sindical prevé que el laudo les resultará adverso, retira el pliego de peticiones, disuelve el tribunal, y vuelve a promover, con el mismo pliego o con pequeñas variaciones a este, una nueva

etapa de arreglo directo. Esta predicción la realiza la organización sindical a partir de la perfilación de los árbitros que conforman el tribunal.

Por su parte, también es posible que los factores de descuento δ no sean de total conocimiento para los agentes. Es probable que la empresa no sepa cuál es la valoración del dinero en el tiempo que tiene el sindicato y qué tantas capacidades de resistir una huelga poseen ambas partes. También, por su parte, los sindicatos pueden no tener conocimiento de los estados financieros de la empresa o simplemente se les dificulta extraer los factores de descuento a partir de esta información.

Cuando existe esta escasez y asimetría de información, hay tres preceptos que surgen y son conocidos en la teoría de juegos.

- Los agentes tendrán que trabajar con conjeturas a partir de la información que tienen y basarse en esquemas de probabilidad. Por ejemplo, si los sindicatos solo han escuchado que la empresa está mal financieramente, sabrán que, con una alta probabilidad, esta no resistirá una huelga.
- A partir de este primer precepto, surge entonces el siguiente corolario: el conocimiento es poder. El agente que más conoce sobre todas las alternativas del juego o de la negociación, será el que mayor capacidad tiene de obtener una ventaja.
- En este sentido, también existe un fuerte incentivo para que los agentes no muestren su información. Por ejemplo, si el sindicato conoce cuál será la decisión del tribunal, con una mayor certeza que la empresa, nunca revelarán esta información, pues pueden sacar ventaja de ella. Por su parte, los empleadores tendrán todos los incentivos para demostrar (así

sea falso) que tienen mucha capacidad para aguantar una huelga, y así obtendrán una ventaja en la negociación (el sindicato quiere todo menos que le resistan la huelga).

Emotividades

El otro gran supuesto de la teoría de juegos, y de la economía en general, es que los agentes son egoístas y racionales. Es decir, con base en la información que tienen a su alcance, siempre tomarán la mejor decisión posible, carente de cualquier pasión o prejuicio.

Este supuesto ha sido muy problematizado por diversos economistas en la actualidad. Hasta tal punto ello es así que el desarrollo de sus teorías se ha enmarcado bajo un nuevo término en la ciencia económica: economía comportamental (*Behavioral Economics*). En sencillas palabras, de acuerdo con Mullainathan y Thaler (2000), teóricos pioneros en esta materia, la economía del comportamiento es la combinación que resulta entre psicología y economía, y que se encarga de investigar las dinámicas presentes en los mercados en los que los agentes guían sus decisiones por limitaciones o complicaciones propias de la condición humana. Los agentes no siempre son racionales, no siempre piensan en el largo plazo y el tipo de relaciones que tienen con los otros agentes que tienen influencia en sus decisiones.

Por ejemplo, si en una compañía la relación entre los directivos y los empleados sindicalizados es tensa, distante, conflictiva, de mínimo diálogo, etc.; existe una probabilidad mucho más alta de que los trabajadores salgan a huelga, incluso si no es la decisión más racional y beneficiosa para ellos. Y, análogamente, en una relación laboral donde existe confianza, diálogo, cercanía, será poco probable que los trabajadores apelen al cese colectivo de actividades.

4.2. La negociación colectiva y la huelga desde la teoría social

Contar con un mecanismo de presión, como lo es huelga, para dar solución a un conflicto laboral puede marcar una diferencia en el manejo de las relaciones colectivas dentro de las empresas, pues por un lado, la organización sindical, utiliza la huelga con la finalidad de presionar a los empleadores a que accedan a las peticiones del sindicato y; por otro lado, la empresa soporta la incertidumbre frente a una posible declaratoria de huelga si no se llegare a una solución del conflicto en la etapa de arreglo directo.

Esto último no quiere decir que, si una empresa no cuenta con la posibilidad de declaratoria de huelga, esta no priorice, dentro de la negociación, un buen relacionamiento colectivo. De hecho, las empresas focalizan sus esfuerzos en mejorar y mantener buenas relaciones laborales, lo cual genera beneficios para la productividad de las compañías. Por lo tanto, la posibilidad de que se declare o no una huelga, no es la causa directa de que en las compañías prevalezcan o no políticas internas que se orientan hacia el mejoramiento de las relaciones laborales.

Asimismo, la huelga es el momento más crítico dentro del conflicto colectivo de una empresa, donde se presenta la mayor tensión en la confrontación entre los empleados y su empleador. Es, sin duda, una situación que resulta problemática para ambas partes, puesto que, si bien para el empleador representa el cese de las actividades productivas y pérdidas económicas, para los trabajadores el panorama tampoco es positivo, puesto que representa un sacrificio grande, dado que durante el cese de actividades pierden, por regla general, el derecho a percibir su salario.

Por lo anterior, es pertinente ahondar más allá de los procesos jurídicos, económicos y administrativos que suponen la huelga, sin que ello desconozca la importancia de estos procesos. Es así que se debe reconocer que una huelga se fundamenta en factores tanto económicos como sociales. Por esa razón, es necesario contar con una visión orientada hacia el comportamiento colectivo y su incidencia en la toma de decisiones. Esta visión permite indagar por cuestiones subjetivas de fondo que, en últimas, representan las motivaciones que llevan a declarar o sostener una huelga dentro de una empresa.

Para profundizar en estos factores subjetivos, es necesario plantear las posibles motivaciones que, desde la negociación colectiva, específicamente durante la etapa de arreglo directo, se presentan antes de tomar la decisión de declaratoria de huelga.

Nos centraremos, entonces, en el proceso de arreglo directo y en las valoraciones subjetivas como punto de partida. Si bien este ejercicio no será planteado desde un esquema estricto de la teoría de juegos, se retoman algunos elementos de este enfoque, que nos permiten comprender el comportamiento de los trabajadores (como individuos) que representan el sindicato; el comportamiento de la organización sindical (como un colectivo); cómo se decide declarar o no una huelga y; desde la perspectiva de los empleadores, cómo se adopta la decisión de ceder o no a los reclamos que originan la huelga.

La negociación colectiva, desde esta lógica de juego, puede enmarcarse dentro de dos perspectivas de juegos: (i.) los juegos cooperativos, en los que ambas partes “pueden negociar contratos vinculantes que les permita adoptar estrategias conjuntas.” (Carvajal, 2009, p. 161); y los juegos no cooperativos, los cuales se caracterizan por la “imposibilidad de coaliciones, comunicaciones

y pagos laterales” (Carvajal, 2009, p. 161). Es decir, dentro del conflicto laboral colectivo se pueden presentar los dos tipos de juegos, y todo dependerá de cómo se dé el proceso y de la etapa en la cual este se encuentre.

El primer escenario, el cooperativo, que es posible e ideal, se presenta a partir del diálogo, ambas partes deben tener una disposición a buscar puntos en común que lleven a la culminación aceptable del conflicto. Lo anterior, no presupone que todas las negociaciones, necesariamente, cuenten con esta condición de cooperación. De hecho, la presencia de huelga o la conformación de un tribunal de arbitramento denota, por un lado, la falta de consenso, y por otro, evidencian una posición no conciliatoria de ambas partes. Además, se puede concluir, de antemano, que desde el inicio del conflicto, una o ambas partes, tenían como finalidad no negociar e ir a huelga. Por lo tanto, reconocemos que definir dentro del panorama del juego la negociación convencional con una predeterminación positiva de cooperación es sesgar de algún modo el carácter impredecible de un proceso de negociación.

El segundo escenario, el no cooperativo, que, si bien no es el ideal, pero es el más posible, parte de una relación laboral polarizada, donde cada actor se niega al diálogo y al consenso. En este contexto las acciones pueden estar motivadas por muchos factores, que pueden estar asociados a las valoraciones subjetivas de las personas que representan a los sindicatos y a la empresa. Así las cosas, se plantea una relación entre los factores subjetivos que, desde la negociación colectiva, son determinantes dentro de un proceso de huelga.

Por otro lado, se debe entender que la huelga, al igual que las relaciones laborales, se han transformado a lo largo del proceso de industrialización. Por lo que, asumir el sindicalismo y, a su vez, la huelga, como una estructura inerte

e inmóvil es desconocer los diversos procesos que se han desencadenado dentro del mundo del trabajo.

En ese orden de ideas, no se debe desconocer el rol del empleador y de los trabajadores dentro de los procesos de transformación de las relaciones laborales. Especialmente, no se puede reducir el papel de los empleadores desde una perspectiva pasiva o reaccionaria a los acontecimientos que se van desencadenando en el mundo laboral, puesto que también son agentes que han movilizado el cambio dentro del relacionamiento con sus empleados. Por lo tanto, no es correcto clasificar a este desde una visión estática, sino que, de igual forma que el sindicalismo, su rol se ha transformado en las diferentes etapas del proceso de industrialización (Artiles, 2002)²².

De ahí que, las relaciones laborales son una construcción que se logra consolidar gracias a la vinculación de tres actores claves: (i.) los trabajadores y sindicatos; (ii.) los empleadores y; (iii.) el Estado. ¿Por qué es importante el reconocimiento de estos actores a la hora de hablar de relaciones laborales y de huelga? A través del tiempo se ha reconocido el papel de los sindicatos y la importancia de su historia dentro de los procesos laborales, especialmente en la huelga, sin embargo es necesario recordar que este proceso no depende exclusivamente de uno, sino que se logra por la vinculación eficiente de todos (sindicatos, empleadores y gobierno).

Por lo anterior, en este apartado se profundizará en el rol que cumple cada uno de los actores involucrados dentro del mundo laboral en la construcción de

²² En este texto, Artiles hace un recuento del origen de las asociaciones empresariales, en el cual, el sector empresarial se muestra como un actor social. Es muy interesante, puesto que, si bien expone como una crítica al “minimalismo asociativo” (Artiles, 2002, p. 45) por parte de los empresarios frente a los acontecimientos del mundo laboral, logra evidenciar dentro de los diferentes procesos de industrialización los cambios en la mentalidad y de las acciones implementadas por los empresarios dentro del manejo de las relaciones laborales.

relaciones laborales, en la negociación y resolución adecuada de los conflictos colectivos de trabajo.

Caracterización de los actores directos que intervienen en las relaciones laborales colectivas:

Antes de hablar de cada uno de los actores que intervienen en el plano laboral, es necesario precisar que, si bien se reconoce la complejidad que encierra el concepto de relaciones laborales, es importante hacer las siguientes consideraciones:

En primer lugar, las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, como tipo específico de las relaciones sociales, deben inspirarse en los principios de coordinación económica y equilibrio social, ya que estos, a su vez, presuponen la confianza. Así, en términos normativos y, contrario a lo que suele pensarse en términos descriptivos, las relaciones laborales no están fundamentadas en el conflicto. Las diferencias, como vimos en la sección anterior, son una condición necesaria para facilitar el diálogo, no para impedirlo (Arrieta, Vélez, Sepúlveda, Arango, Fernández y Tobón, 2019, p. 20).

En segundo lugar, a partir la definición anterior, se debe entender la institucionalización del conflicto laboral, en el cual hay una relación directa entre el empleador con sus trabajadores y sindicatos. Esta relación está mediada, en su mayoría, por las condiciones prescritas por el Estado. Por eso se plantea que, si bien es una relación directa entre empleador – empleado, es vinculante el papel que cumple el Estado, pues es quien traza la ruta de los procesos en las relaciones laborales y es el llamado a ejercer la función de árbitro y garante para que se cumplan las normas.

En tercer lugar, la negociación colectiva es uno de los principales mecanismos que materializa la institucionalización del conflicto laboral, dado que, al igual que otras instituciones de carácter colectivo, se orienta hacia el cumplimiento de un sistema de normas y comportamientos establecidos bajo la lógica de poder alcanzar un objetivo. Así, la negociación colectiva se caracteriza por el establecimiento de un conjunto de procedimientos e instancias determinadas por una temporalidad limitada que busca llegar a la resolución de los conflictos laborales desde una perspectiva de diálogo social tripartito.

Al referenciar la negociación colectiva como una institucionalización del conflicto laboral, partimos de la idea de que los sindicatos, como institución de integración (trabajadores e ideales), al igual que las empresas, como instituciones económicas formales, pueden contar con intereses y objetivos diferentes, por lo cual, se hace necesario la institucionalización que posibilite la mediación entre el conflicto y la cooperación. En cierta medida, hay que plantear la necesidad de construir a partir de las diferencias, pero entendiendo que en las relaciones laborales la cooperación es un punto de equilibrio que beneficia a ambas partes (Artiles, 2003).

En consecuencia, se hará una síntesis de la caracterización de cada actor dentro de un conflicto colectivo, particularmente referida al momento de la toma de decisiones enfocadas desde las motivaciones subjetivas que impulsan a ejecutar ciertas acciones.

Empleadores

El empleador, como definición, es un agente individual que busca maximizar su rentabilidad (Sánchez, 1988). Sin embargo, no se puede desconocer que tiene una serie de responsabilidades con sus empleados, proveedores, clientes y la

sociedad en general, que hacen que, si bien sus decisiones estén orientadas desde un interés individual, no pueden desconocer su responsabilidad social.

Es así que, hablar del papel del empleador dentro de las relaciones laborales resulta inquietante, inicialmente, porque es difícil poder separar esos intereses individuales de la responsabilidad social que recae en sus decisiones. Es fundamental, en este punto, mencionar que la toma de una decisión impacta interna y externamente a las empresas, dadas las implicaciones que pueden afectar su rentabilidad y crecimiento interno y que, a su vez, tienen alcances dentro de los diferentes sectores de la sociedad.

Así las cosas, la toma de decisión dentro de una organización empresarial está condicionada, en un principio, por soportes estadísticos y económicos que sustenten desde un enfoque objetivo la viabilidad, o no, de la decisión tomada. Es también, un proceso en el cual hay valoraciones subjetivas por parte de los individuos en los que recae esta responsabilidad. Por lo tanto, si bien el aspecto objetivo a la hora de decidir es prioritario, éste se ve permeado de diversos factores subjetivos que dificultan la toma de decisiones.

Estas motivaciones subjetivas son impulsos que tienen origen en los sentimientos, creencias o valores simbólicos que son inherentes a nuestra condición humana y que están determinados por el contexto de la situación. Por lo tanto, plantear un escenario puramente objetivo puede resultar idílico, pero muy distante de la realidad, dado que, si lo objetivo se plantea como lo óptimo o lo esperado, es imprescindible contemplar la influencia que, desde las valoraciones emocionales, se tienen en cuenta a la hora de tomar una decisión. Por lo tanto, aspectos como la reputación juegan un papel importante que debe ser valorado desde la subjetividad, puesto que implican sopesar la posición o la imagen que se quiere mantener frente a la capacidad o limitaciones a las que se pueda ver expuesta la compañía.

Es de esta manera que, se plantea lo complejo que puede ser tomar una decisión que tenga efectos en las relaciones laborales colectivas. Esta situación se torna aún más difícil debido a que en el sector empresarial la responsabilidad de una decisión de este tipo siempre es de carácter individual, dado que dentro de la estructura de las compañías y de la negociación colectiva se delegan responsabilidades que, se presume, deben ser asumidas.

Por lo anterior, es posible que el accionar de algunas empresas a la hora de decidir, esté orientado a generar el mínimo riesgo posible, pero sin dejar de reconocer que se presentan situaciones en las cuales esas decisiones pueden estar motivadas desde emociones, las cuales sobrepasan el plano de la objetividad, y se vinculan más desde el cómo se ha dado el proceso de negociación y el nivel de relacionamiento con sus sindicatos y empleados. A modo de ejemplo y partiendo de una situación polarizada, se puede asociar esa toma de decisión con motivaciones más personales como pasa con los sentimientos de “odio” o “amor” que se pueden generar en un proceso de interacción, en el cual, en este caso extremo, el delegado de la empresa en la negociación se puede ver motivado a ceder ante las pretensiones de los trabajadores por el simple hecho de mantener el buen relacionamiento, o de rechazarlas solamente por pretender mostrar una posición de dominio y superioridad.

Este caso hipotético puede reflejar la agudización de un conflicto que puede desencadenar una huelga. En este punto, la negociación se radicaliza y se juega el todo por el todo. Ya no se parte de la cooperación, sino de quién gana más dentro del conflicto, por lo que es difícil encontrar un punto medio de negociación.

Siendo así las cosas, este estudio propicia el replantear cómo se concibe el rol de los empleadores dentro de las relaciones laborales. Por lo tanto, es pertinente que, desde la institucionalización del conflicto a través de la negociación colectiva, se entienda que el empleador no cumple una función limitada de un facilitador que presta las condiciones para negociar y a decidir si acepta o no un pliego de peticiones. Así, el empleador debe entenderse como un actor clave dentro del proceso de construcción de las relaciones en el ámbito laboral.

En la actualidad, las relaciones laborales, los conflictos laborales, las demandas y exigencias de los trabajadores están cambiando. Así, los empleadores han migrado de una posición pasiva, consistente en esperar a que las cosas sucedan, a asumir una actitud más activa, basada en la prevención del conflicto y en la inclusión de los trabajadores dentro de la dinámica de las compañías. Todo ello enmarcado en la búsqueda de un ambiente laboral sano y de una mayor productividad.

Sindicatos

De otro lado, es importante centrar la mirada en las organizaciones sindicales. Más que buscar definir los sindicatos y caracterizarlos como una institución que integra los intereses colectivos de los trabajadores, se trata de comprender, desde sus motivaciones, el rol que desempeñan en el proceso de relaciones laborales colectivas.

En primer lugar, a diferencia de los empleadores, los sindicatos rara vez toman decisiones de carácter individual, por lo que la responsabilidad tiene una connotación más difusa. El proceso colectivo en la toma de decisiones, no exime a la organización sindical de su responsabilidad, sin embargo, es difícil encontrar un responsable único y directo, puesto que, por su composición

colectiva, la responsabilidad es compartida y es asumida colectivamente. Esto puede llevar a suponer que las organizaciones sindicales están dispuestas a arrojarse un mayor riesgo, pero este sería un planteamiento anticipado. Es necesario, entonces, detenerse y mirar las implicaciones subjetivas que influyen a la hora de decidir si se declara o no una huelga.

Desde una lógica colectiva, las motivaciones subjetivas están impulsadas, en gran parte, por el cumplimiento de los ideales promovidos colectivamente y que dotan de significado una acción determinada (González, 2008). Los factores subjetivos que identificamos como determinantes dentro de las relaciones laborales, que pueden influir en la decisión de declaración de una huelga son:

- *La experiencia*

En términos colectivos, la experiencia es la configuración dada entre una determinada acción con un conjunto de valoraciones emocionales atribuibles a un significado (González, 2008). La experiencia como manifestación de la conciencia se convierte en uno de los factores subjetivos que mayor influencia tiene sobre la toma de decisiones, en especial en los sindicatos.

Este factor subjetivo es relevante en cuanto a la carga histórica que tienen las acciones colectivas, pues cada acción es la acumulación de conquistas, de las cuales se toman experiencias que buscan ser replicadas dentro de todos los procesos de negociación o de relacionamiento laboral colectivo.

La legitimación de los ideales colectivos es fundamental, ya que estos se han legitimado a través de los procesos históricos y con cada acontecimiento que se suma a la experiencia, lo cual los fortalece para que estos se reproduzcan en el futuro. Es así que, esa experiencia, que surge como consecuencia de las

relaciones internas de una compañía, es un cúmulo de emociones y significados contruidos a partir del relacionamiento.

Esto genera, indirectamente, la supresión de nuevas posibilidades de negociación que pueden beneficiar a ambas partes, ya que están preestablecidas determinadas acciones, es decir, se decide o se deja de decidir porque desde la experiencia de negociaciones anteriores se ha actuado de una o determinada manera, queriendo ello decir que no se puede cambiar el patrón de comportamiento y de decisiones.

Un ejemplo permite ilustrar lo anterior. Si un sindicato presenta un pliego de peticiones a la empresa, predispuesto a que no se va a llegar a un acuerdo — porque desde la experiencia asume que el empleador no va a aceptar las exigencias—, seguramente lo hará a partir de peticiones desproporcionadas, porque sabe que eso llevará el conflicto colectivo a otras instancias no cooperativas. Es un ejemplo sesgado, pero es útil para enfatizar en que si la experiencia interna de la negociación colectiva de cada empresa, su relacionamiento y el proceso de negociación son óptimos, se pueden realizar acuerdos que beneficien a ambas partes, y por consiguiente es adecuado seguir reproduciendo esas experiencias; pero, si ocurre todo lo contrario, es necesario romper la cadena de malas experiencias.

La experiencia acumulada en los procesos de relacionamiento es particular de cada empresa y su sindicato. Si bien hay estrategias de otras empresas que pueden nutrir los procesos internos, es necesario llevarlos al contexto de cada organización, y no asumir la funcionalidad de dicha experiencia por su éxito en otra organización.

Asimismo, la experiencia, al igual que la responsabilidad, es diferente en la empresa y en los sindicatos, pues la experiencia en las empresas es interna,

propia y particular, se construye desde el contexto y el relacionamiento entre los trabajadores, sindicatos y la compañía en específico; mientras que en los sindicatos la experiencia es acumulativa y suma al colectivo en general.

- *Los precedentes*

Este factor puede estar más asociado a las motivaciones objetivas que influyen en la toma de decisiones en el relacionamiento colectivo. Aunque el concepto de precedente es muy afín con la experiencia, se diferencia en cuanto a que la experiencia parte del significado que por medio de una valoración emocional se le da a una acción concreta o a un hecho particular (Amengual, 2007) generado en la relación entre el sindicato y la empresa, mientras que los precedentes, en cambio, son los acontecimientos que, como tal, nutren esas experiencias (Juárez, 2017).

Los precedentes, por sí solos, son un factor objetivo que se tiene en cuenta para tomar una decisión, pero es razonable tener en claro que dentro de esos factores subyacen otros que subjetivamente pueden llevar a que esa objetividad, a la hora de decidir, se vea permeada por rasgos más subjetivos, dentro de los cuales están, entre otros, la fuerza que tiene el sindicato.

En la toma de decisión de una huelga esa fuerza se mide a partir de la estructura del sindicato, el número de afiliados y la capacidad económica para resistir un cese de actividades. Lo anterior puede entenderse como la fuerza de corte estructural orientada desde el fortalecimiento del sindicato en el interior de la empresa. Otro criterio relevante para medir la fuerza del sindicato es la capacidad de coerción y movilización que este tiene en la compañía y, a su vez, la capacidad de apoyo externo. Este apoyo, usualmente, proviene de las centrales de trabajadores y está orientado a la difusión y movilización de masas. Desde este punto, la declaración y el sostenimiento de la huelga

adquiere un valor más ideológico, el cual se motiva en marcar un precedente desde la lucha sindical de conquistas adquiridas. A este nivel, los precedentes se guían desde una lógica de aporte al movimiento sindical en general.

- *Relación directa con el empleador*

La relación directa, fundamentada en el diálogo social del día a día laboral, entre empresa, sindicatos y trabajadores, en general, crea una experiencia exitosa, como bien lo dice Artiles (2003), en las relaciones laborales la cooperación es un punto de equilibrio que beneficia a ambas partes. Así, las relaciones laborales colectivas no se deben restringir, únicamente, al momento del arreglo directo o a la instalación de la negociación. Las relaciones laborales colectivas se gestionan permanentemente en ambientes de cooperación.

Sostener una buena relación con la empresa es un factor decisivo a la hora de decidir o no de ir a huelga. De hecho, esa buena relación y ese ambiente de cooperación serán una garantía para que la negociación colectiva se dé en buenos términos, lo que desde un principio aleja la posibilidad de un cese de actividades por parte de los trabajadores. Es así que, una buena relación directa entre trabajadores y empleador se convierte en un mecanismo preventivo de la declaratoria de huelga.

La experiencia, los antecedentes y la relación directa con el empleador, para los sindicatos se constituyen en factores determinantes dentro del relacionamiento laboral. A su vez, los empleadores con este conocimiento, pueden implementar estrategias acordes con las relaciones laborales, dado que, existe cooperación y confianza dentro del relacionamiento.

Estado

Las relaciones laborales colectivas de forma directa implican la participación de los empleadores y los sindicatos. Sin embargo, esta relación está mediada por el Estado, quien es un tercero que cumple con una doble función, por un lado, es quien reglamenta e institucionaliza las relaciones laborales colectivas, pero, a su vez, es quien sirve de intermediario en la resolución de los conflictos.

En la primera función, el Estado se encarga de regular la acción colectiva, normalizar el mercado laboral y propiciar los espacios para la cooperación, principalmente a través de las mesas de diálogo social. En síntesis, su interés se debe orientar desde un nivel macro, en la toma de decisiones en cuanto al establecimiento de políticas de orden nacional, como lo son buscar el establecimiento del orden laboral, el crecimiento económico, la estabilidad de precios, el empleo, la formalización y las garantías que permitan mayor inclusión dentro del mercado laboral.

Su segunda función consiste en que, a través de los poderes ejecutivo y jurisdiccional, se ocupa de resolver los conflictos laborales que se presenten entre empleadores y trabajadores. Como se explicó en el capítulo, esta función se cumple a través de diferentes mecanismos de autocomposición y heterocomposición de los conflictos colectivos. En ambos tipos de mecanismos el Estado debe garantizar un equilibrio que permita que las relaciones laborales colectivas fluyan de la mejor manera.

Por último, el Estado debe orientar el ejercicio de sus funciones en el principio de neutralidad. De ahí que todas sus decisiones deben fundamentarse en factores puramente objetivos o, a lo sumo, sus actuaciones deben estar dirigidas a que el relacionamiento entre empleador y sindicato sea el más adecuado posible.

Conclusiones y recomendaciones

La huelga no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para poner fin a un conflicto. No obstante, a la luz de la teoría de resolución de conflictos, la huelga es una de las alternativas menos deseables debido a sus altos costos, tanto materiales como relacionales, en el corto y largo plazo.

La huelga se debe estudiar desde el punto de vista de su existencia y desde la óptica de su legalidad. La existencia se comprueba con la verificación de la suspensión temporal de labores con fines reivindicatorios. Mientras que la legalidad exige que la suspensión y el motivo sean acordes a derecho, además de que se haya cumplido con el procedimiento dispuesto para la declaración y desarrollo de la huelga. Cada uno de estos presupuestos debe evaluarse y adoptar una calificación judicial que permita diferenciar el uso legítimo del derecho a la huelga de posibles formas de extralimitación. Asimismo, se hace necesario diferenciar entre la huelga y la protesta social.

En este sentido, cobra importancia destacar que la huelga, si bien no es un derecho fundamental, puede, en ciertos casos, ser exigido por vía de tutela. Para la Corte Constitucional, la relación de conexidad que existe entre la huelga y los derechos fundamentales del trabajo y de asociación sindical es motivo suficiente para que esta goce de la posibilidad de ser protegida en sede del recurso de amparo constitucional.

En los últimos años, ha sido la jurisprudencia, y no la ley, la fuente de nuevas formas y regulaciones de la huelga. Estos desarrollos han sido impulsados, principalmente, por la Corte Constitucional y, en menor medida, por la Corte Suprema de Justicia. Así, todas las formas de huelga que difieren de aquella que resulta de la negociación colectiva han sido objeto de desarrollo jurisprudencial. Ello resulta problemático y paradójico, en términos

procedimentales, si se tiene en cuenta que la legislación ha sido pensada para la huelga que surge en el marco de un conflicto colectivo.

El proceso de calificación judicial de legalidad e ilegalidad de la huelga constituye un mecanismo idóneo para prevenir extralimitaciones en el ejercicio del derecho a la huelga.

Aunque los empleadores, en segunda instancia, cuentan con un ligero margen positivo de fallos a su favor, para efectos estadísticos, los índices de favorabilidad de ambas partes, empresa y sindicato, no muestran ninguna tendencia relevante que privilegie a una sobre la otra. Mientras que las causales de ilegalidad alegadas con mayor frecuencia se relacionan con el incumplimiento de los aspectos procedimentales o el uso de medios violentos, la defensa de los sindicatos suele consistir en negar la existencia de la huelga y afirmar que su actuar no desbordó los límites de la actividad sindical. En esta misma línea, y contrario a lo que se podría pensar, es más común encontrar que se sometan a control judicial huelgas imputables al empleador y no tanto huelgas que derivan de un conflicto colectivo.

Un proceso promedio de calificación del cese de actividades se toma, aproximadamente, 13.6 meses para producir una decisión final. Así, aunque el dato no es exacto, es posible estimar una duración de 4.2 meses en primera instancia y 9.4 meses en el trámite del recurso de apelación.

En el plano internacional, en primer lugar, aunque la huelga ha sido reconocida como un derecho humano, la discusión en torno a su reconocimiento como derecho, en las normas internacionales del trabajo, sigue estando vigente. Sobre esta base, y en tanto que ningún instrumento normativo de la OIT determina el alcance de la huelga, como tampoco para los Empleadores, los Convenios de la OIT, en particular de los Convenios 87 y 98, ni contienen

expresamente, ni reconocen implícitamente ningún derecho de huelga, cada país cuenta con un amplio margen de potestad para regular su ejercicio.

En este orden de ideas son útiles, aunque no vinculantes, las opiniones del CEACR. De igual manera, las decisiones del CLS, si bien no son generalizables, sirven de referencia para analizar el estado de la cuestión en los diferentes países sujetos a escrutinio. Para el caso colombiano, el CLS se ha pronunciado en diferentes oportunidades a propósito de esta materia.

Adicionalmente, es posible concluir que el marco regulatorio colombiano es compatible con lo dispuesto en las normas internacionales del trabajo y con la doctrina de los órganos de control de la OIT sobre el derecho a la huelga²³. Ello es así por diferentes razones.

En primer lugar, porque en la legislación nacional la huelga se reconoce como un derecho en íntima conexión con el derecho de asociación sindical.

En segunda instancia, puesto que Colombia ha dado cumplimiento al grueso de recomendaciones del CLS. Suprimió de su legislación el arbitraje obligatorio que, por ser previo a la huelga, indirectamente podía dificultar el ejercicio de este derecho; consagró la posibilidad de que funcionarios públicos que no ostenten la calidad de empleados públicos promuevan huelgas, siempre que no presten servicios esenciales; y delegó, en una autoridad imparcial, independiente e idónea, la calificación de legalidad o ilegalidad del cese de actividades.

En tercer lugar, por cuanto la jurisprudencia constitucional y ordinaria han admitido, como lo ha hecho el CLS, múltiples formas de ejercicio del derecho a

²³ La tesis opuesta ha sido defendida, con rigor, por la Escuela Nacional Sindical (2008; 2018) y Sanín (2017).

la huelga. Así, en el repertorio nacional encontramos, además de la huelga que es fruto de un conflicto colectivo, la huelga imputable al empleador, la huelga sorpresa, la huelga por simpatía y la huelga con fines políticos directamente conexos con intereses económicos o profesionales.

En cuarto lugar, en tanto que en la jurisprudencia constitucional y ordinaria se han precisado criterios formales y materiales para definir el alcance de los servicios esenciales de conformidad con lo establecido por el CLS. Así, se tienen por esenciales aquellos servicios cuya interrupción, dependiendo de las circunstancias concretas, podrían poner en peligro la vida, salud o seguridad de la persona, en toda o parte de la población. De esta suerte, no se requieren nuevos desarrollos legislativos sobre este particular, de modo que los servicios bancarios, educativos y del sector hidrocarburos deben ser evaluados bajo la concepción dual de criterios formales y materiales.

En quinto lugar, porque algunos de los supuestos incumplimientos del Estado Colombia carecen de soporte cuando se analizan, detalladamente, las decisiones del CLS. Así, por ejemplo, ni el CLS se ha pronunciado, de fondo, sobre las huelgas parciales como modalidad excluyente de otras formas de regulación, ni ha reprochado, cuando ha tenido la oportunidad de hacerlo, la exigencia que el derecho colombiano establece de cara a la garantía del principio democrático. De igual modo, tampoco es cierto que, a la luz de la doctrina del CLS, se censure la prohibición general de huelga en servicios esenciales. Así, la regulación de servicios mínimos en huelgas que afecten servicios esenciales es facultativa de cada país. Asimismo, tampoco es cierto que el CLS le haya sugerido a Colombia eliminar las cláusulas que facultan a los empleadores para que, ante ceses declarados ilegales, sean operativas sanciones disciplinarias, pecuniarias o contractuales, siempre y cuando estas consulten el debido proceso y el principio de proporcionalidad.

En sexto lugar, y en lo que atañe a la recomendación realizada por el CLS en el sentido de que se garantice el ejercicio del derecho a la huelga por parte de federaciones y confederaciones, el asunto sigue siendo objeto de discusión. No solo porque el Estado colombiano posee un amplio margen de discrecionalidad para asumir el cumplimiento de estas recomendaciones, sino, además, por cuanto a las federaciones y confederaciones se les garantiza plenamente derecho a la protesta social. No en vano la Corte Constitucional, en la Sentencia C-797 de 2000, determinó que esta restricción era compatible con la Constitución de 1991 y el Bloque de Constitucionalidad, de cual hacen parte los convenios de la OIT.

Todo lo anterior, sin embargo, no obsta para que el marco regulatorio colombiano sobre el derecho a la huelga pueda ser objeto de mejora. Si bien no se requiere de un nuevo desarrollo legislativo, pues se juzga suficiente y compatible con las normas internacionales del trabajo el estado actual de la regulación prevista en el CST y complementada por la jurisprudencia de las altas cortes, algunos asuntos procedimentales son perfectibles.

De esta manera se recomienda:

- No realizar cambios al marco regulatorio que se encuentra delimitado en el CST y en la jurisprudencia de las altas cortes.
- Precisar, por vía de decreto reglamentario, en diálogo con los interlocutores sociales, los requisitos procedimentales necesarios para el ejercicio de las formas de huelga que difieren de aquella que es resultado de un conflicto colectivo. Así, se recomienda introducir, respecto de las huelgas por solidaridad, imputables al empleador, sorpresa o aquellas que persiguen fines políticos directamente conexos con los intereses profesionales o económicos de los trabajadores,

condiciones previas tales como: (i.) la definición de plazos para su declaratoria y ejecución; (ii.) el agotamiento previo de mecanismos obligatorios de conciliación; (iii.) condiciones operativas o habilitadoras; (iv.) parámetros de conducta que deben seguirse en el desarrollo del cese de actividades; (v.) mecanismos de solución definitiva de las controversias. Para esta reglamentación valdría la pena extraer, por vía analógica, los elementos normativos propios de la regulación existente sobre la huelga que tiene lugar en el contexto de un conflicto colectivo, siempre y cuando sean compatibles con cada una de estas otras modalidades.

Por otra parte, desde una mirada interdisciplinar, podemos extraer las siguientes conclusiones.

Los desarrollos de la teoría de juegos han aportado valiosos preceptos y conclusiones con base en las relaciones cooperativas de negociación. Modelos como el de Rubinstein (1982) demuestran que los agentes sí tienen incentivos para negociar y, sobre todo, para llegar a una decisión rápidamente. También, que los agentes pacientes, y los que toman la iniciativa, tienen ventaja en las negociaciones. Para el caso de Colombia también aplican estas conclusiones y, en el modelo teórico que planteamos, encontramos que mientras sea mayor la capacidad de la empresa para resistir una eventual huelga, podrá obtener mejores resultados de la negociación.

Por su parte, a pesar de las consideraciones teóricas valiosas, existen muchas carencias de información para sindicatos y empresas, por ejemplo, en cómo deciden los tribunales de arbitramento. Además, son muchas las variables intangibles y comportamentales, así como normativas y de tiempo, que hacen que las decisiones de los agentes se desvíen de lo más racional y eficiente.

En conclusión, las huelgas se establecen como un mecanismo de presión a priori de los sindicatos hacia las empresas, donde esa posibilidad eventual de un cese de actividades, que sería tan negativa para la compañía, le representa una mejor participación de la torta al sindicato.

Es necesario, desde las buenas prácticas en negociación, que se estrechen cada vez más esas carencias de información y se reduzcan al mínimo los prejuicios, pasiones y odios. Por ejemplo, una investigación que constate cómo fallan realmente los tribunales de arbitramento significaría resultados mucho más eficientes en las negociaciones colectivas. Y, por su parte, buenas prácticas de negociación colectiva, como las esbozadas en el Tomo I de este Manual, contribuyen a que este proceso se surta de forma eficiente y eficaz tanto para la organización sindical como para el empleador.

Finalmente, desde la perspectiva de la teoría sociológica, las empresas que cuentan con la posibilidad de que su sindicato declare una huelga, debe procurar que desde la instancia de arreglo directo se llegue a un acuerdo, dado que tomar el riesgo de llevar a una instancia mayor, no solo implica la posibilidad de un tribunal de arbitramento, sino también la opción de una huelga, instancia en la cual, el empleador pasa a tener una posición más limitada, al incrementar la tensión dentro del conflicto laboral y radicalizar la postura del sindicato.

Si bien, la toma de decisiones se debe sustentar a partir de evidencias objetivas, es importante reconocer las valoraciones subjetivas que permean esta decisión. Las valoraciones subjetivas no se deben interpretar como algo negativo, por el contrario, un reconocimiento y un buen manejo de estas afianza el relacionamiento laboral.

Dentro del relacionamiento laboral colectivo convergen multiplicidad de intereses, los cuales, se pueden agrupar en tres actores claves, los sindicatos (en representación de los intereses de los trabajadores), los empresarios y el Estado. Es fundamental reconocer el rol que cada uno tiene dentro del manejo del relacionamiento laboral, a su vez, que no es conveniente recargarle solo a uno de estos, la responsabilidad absoluta de los procesos que se desencadenan dentro del mundo laboral. Es de este modo, que se debe hablar de corresponsabilidad en cuanto a los aciertos y desaciertos generados en los diferentes procesos de relacionamiento colectivo en el país.

Referencias

- Afanador, F. (1999). Derecho colectivo del trabajo. Bogotá: Legis.
- Álvarez, C. (2013). Conflictos colectivos de trabajo, arreglo directo, huelga, suspensión colectiva e ilegal del trabajo. En Varios, Compendio teórico práctico de derecho del trabajo (págs. 763-791). Bogotá: Legis/Colegio de Abogados del Trabajo.
- Amengual, G. (2007). El concepto de experiencia: de Kant a Hegel. *Tópicos*(15), 5-30.
- ANDI. (2015). Estrategia para una nueva industrialización. Bogotá: Nomos.
- ANDI. (2019). Manual sobre relaciones laborales colectivas: 1. Diálogo social y negociación convencional. Medellín: Editores Publicidad.
- Arrieta, E., Vélez, M., Sepúlveda, C., Arango, D., Fernández, C., y Tobón, J. (2019). Manual sobre relaciones laborales colectivas: 1. Diálogo social y negociación convencional. Medellín: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).
- Artiles, A. M. (2002). Actores y modelos de relaciones laborales: una perspectiva comparada. UOC.
- Artiles, A. (2003). Teoría sociológica de las relaciones laborales. En M. Espuny, C. Gala, y A. Artiles, Teoría de las relaciones laborales. Desafíos. (págs. 151 - 263). Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Cabanellas, G. (1966). Derecho de los conflictos laborales. Buenos Aires: Omeba.
- Camerlynck , G., y Lyon-Caen, G. (1974). Derecho del trabajo. Madrid: Aguilar.
- Carvajal, C. A. (2009). Aproximación a la teoría de juegos. *Revista Ciencias Estratégicas* Vol 17 - No 22, 157 - 175.
- Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo. (2013). Sistemas de resolución de conflictos laborales: directrices para la mejora del rendimiento. Turín: Centro Internacional de Formación de la OIT.
- Cruz, E. (2015). El derecho a la protesta social en Colombia. *Pensamiento Jurídico*, 47-69.

- Cuéllar, M. (2009). Los sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia. Un siglo de historia laboral. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cueva, M. (1991). El nuevo derecho mexicano del trabajo, II. México: Porrúa.
- DaCosta, A. (11 de Enero de 2018). Huelga, servicios públicos esenciales y desarrollo jurisprudencia. Obtenido de Ambito Jurídico: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/laboral-y-seguridad-social/analisis-huelga-servicios-publicos-esenciales-y>
- Ermida, O. (1990). El derecho de huelga: un punto de vista doctrinario. En F. F. Ebert, El derecho de huelga. Nuevas experiencias en América Latina y Europa (págs. 11-14). Caracas: Nueva Sociedad.
- Escudero, S. (2001). Curso de derecho colectivo del trabajo. Bogotá: Librería Jurídica del Profesional.
- Escuela Nacional Sindical. (2018). Obstáculos para el ejercicio del derecho a la huelga en Colombia. Informes 2018. Obtenido de Centro de Atención Laboral -CAL-: <http://calcolombia.co/wp-content/uploads/2019/01/Obst%C3%A1culos-para-el-ejercicio-del-Derecho-a-la-Huelga-en-Colombia.pdf>
- García, H. O. (2012). El Derecho de Huelga. En L. Ambesi, Tratado de Derecho Colectivo del Trabajo (págs. 481-666). Buenos Aires: Editorial La Ley.
- Game Theory Lab (s.f.). Recuperado de [http://lcm.csa.iisc.ernet.in/Mullainathan, S., & Thaler, R. H. \(2000\). Behavioral economics \(No. w7948\). National Bureau of Economic Research.](http://lcm.csa.iisc.ernet.in/Mullainathan,S.,%20&%20Thaler,R.H.(2000).Behavioraleconomic(No.w7948).NationalBureauofEconomicResearch)
- Gernigon, B., Odero, A., y Guido, H. (2000). Principios de la OIT sobre el derecho de huelga. Ginebra: Revista Internacional del Trabajo.
- Gnecco, J. (2018). La huelga imputable al empleador en Colombia. Academia Colombiana de Jurisprudencia, 291-320.
- González, G. (1990). Derecho colectivo del trabajo, II. Medellín: Diké.
- González, F. (2008). Subjetividad social, sujeto y representaciones sociales. Revista Diversitas. Perspectivas en Psicología, 4(2), 225-243.
- Guerrero, G. (2005). Manual de derecho del trabajo. Parte general. Derecho laboral individual y colectivo. Bogotá: Leyer.

-
- Hofmann, C. (Mayo de 2014). (Derecho de) Huelga en la Organización Internacional del Trabajo. Obtenido de Friedrich Ebert Stiftung: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/10856.pdf>
- International Labour Organization. (21 de 01 de 2018). Substantive provisions of labour legislation: The right to strike. Obtenido de International Labour Organization: <https://www.ilo.org/legacy/english/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch5.htm#3>
- International Labour Organization. (1987). Reports of the Committee on Freedom of Association. Official Bulletin Vol. LXX, Series B, No. 1, 248th Report, Case No. 1381. Geneva: ILO.
- International Organisation of Employers. (2014). Do ILO conventions 87 and 98 recognise a right to strike? Ginebra: OIE.
- International Organisation of Employers. (October de 2014). Do ILO conventions 87 and 98 recognise a right to strike? Obtenido de IOE: <https://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=111630&token=d3f4de458d8a4b740afa01b449c44cb11761654b>
- Jaramillo, H. (2006). La negociación colectiva en el derecho comparado y su aplicación en Colombia. En Varios, Evolución y tendencias de las relaciones laborales en Colombia. Homenaje al doctor Guillermo López Guerra (págs. 253-265). Bogotá: Colegio de Abogados del Trabajo.
- Juárez, S. G. (2017). La posibilidad conceptual y el argumento histórico en torno al estudio del precedente. Precedente. Revista Jurídica(11), 137-185.
- Köhler, H. D. (2006). Manual de la sociología del trabajo y de las relaciones laborales. Delta Publicaciones.
- López, F. S. (1968). La Empresa como unidad de análisis sociológico. Revista de estudios políticos(161), 109-146.
- López, J. (2015). Apuntes sobre el derecho de huelga en Colombia. Bogotá: Colegio de Abogados del Trabajo de Colombia.
- Macchiavello, G. (1989). Derecho colectivo del trabajo. Teoría y análisis de sus normas. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

- MacCormick, N. (1999). Retórica y Estado de Derecho. Isegoría, 5-21.
- Ministerio de Trabajo. (2019): Oficio con radicado 08SE2019330300000011079 del 27 de marzo de 2019, en respuesta a solicitud con radicado 11EE201830000000698311.
- Molina, C. (2018). La solución del conflicto económico colectivo en los servicios públicos esenciales, desde las posiciones de la OIT y de la normativa y jurisprudencia colombiana. Experiencia reciente. En Varios, Derecho laboral, seguridad social y la empresa, 3 (págs. 23-38). Medellín: Díké, EAFIT, Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.
- Napoli, R. (1969). Manual de derecho sindical. Buenos Aires: La Ley.
- Nash, J. (1951). Non-cooperative games. Annals of mathematics, 286-295.
- Nash, J. F. (1950). Equilibrium points in n-person games. Proceedings of the national academy of sciences, 36(1), 48-49.
- Nogueira, M. (2016). La huelga en el Derecho internacional y la protección multinivel. En O. Fotinopoulou, El derecho de huelga en el derecho internacional (págs. 15-84). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Oficina Internacional del Trabajo. (1994). Libertad sindical y negociación colectiva. Estudio general. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Oficina Internacional del Trabajo. (2012b). Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Informe de la CEACR. Obtenido de [www.ilo.org](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2012-101-1B).pdf): [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2012-101-1B\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2012-101-1B).pdf)
- Oficina Internacional del Trabajo. (13 de Marzo de 2015). 5º punto del orden del día. La iniciativa relativa a las normas. Anexo I. Resultado de la Reunión Tripartita sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en relación con el derecho de huelga. Obtenido de Consejo de Administración: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_351503.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (8 de junio de 2008). Flexiguridad y trabajo decente: Un enfoque en base a políticas del mercado laboral.

Obtenido de ilo.org: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_093922/lang-es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo. (2018). Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional de Empleadores. (2018). Resultados de la encuesta sobre la huelga en los países miembro de la OIE. Obtenido de ioe-emp: <https://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=131113&token=c6fcb8bc701227b42b62bc88044504107c8fc4b8>

Organización Internacional del Trabajo. (Enero de 1993). Resolución sobre las estadísticas de huelgas, cierres patronales y otras acciones causadas por conflictos laborales, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, realizada en enero de 1993. Obtenido de [www.ilo.org: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/stat/documents/normativeinstrument/wcms_087546.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/stat/documents/normativeinstrument/wcms_087546.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. (2012). Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, 101ª reunión. Extractos de las actas. Obtenido de [www.ilo.org: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed_norm/-/normes/documents/publication/wcms_190830.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed_norm/-/normes/documents/publication/wcms_190830.pdf)

Osborne, M. J., & Rubinstein, A. (1994). A course in game theory. MIT press.

Pearce, D. G. (1984). Rationalizable strategic behavior and the problem of perfection. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1029-1050. Romero, E., y García, C. (2013). El derecho de asociación sindical y la negociación colectiva de los servidores públicos. Federaciones y confederaciones. En Varios, Compendio teórico práctico de derecho del trabajo (págs. 721-761). Bogotá: Legis/Colegio de Abogados del Trabajo.

Romo, M. A. (2006). La perspectiva sociológica de los actores empresariales. *Tratado latinoamericano de sociología*, 209.

Ruprecht, A. (1967). Conflictos colectivos de trabajo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Rubinstein, A. (1982). Perfect equilibrium in a bargaining model. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 97-109.

-
- Sala, T. (2003). La huelga. En I. Albiol, L. Camps, J. Gandía, y T. Sala, Derecho del trabajo. Tomo I. Fuentes y relaciones colectivas (págs. 497-578). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sánchez, A. H. (1988). El empresario en el pensamiento societario contemporáneo. Anales de estudios económicos y empresariales (3), 19-64. Sánchez, Andrés; Escuela Nacional Sindical. (2008). Propuesta de regulación del derecho de huelga -Borrador para la discusión-. Documentos de la Escuela, 86. Medellín: ENS.
- Sanín, L. (8 de septiembre de 2017). El derecho a la huelga en Colombia, dificultades y oportunidades. Obtenido de Escuela Nacional Sindical: <http://ail.ens.org.co/informe-especial/derecho-la-huelga-colombia-dificultades-oportunidades-informe-especial/>
- Smith, J. M., & Price, G. R. (1973). The logic of animal conflict. Nature, 246(5427), 15.
- Solano, H. (2016). Introducción al estudio del derecho. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Tascón, T. (1944). Derecho constitucional colombiano. Bogotá: La Gran Colombia.
- Torrente, S. (1992). Huelga, servicios esenciales, servicios de seguridad y mantenimiento: la nueva regulación. Estudios Financieros, 109-162.
- Vidal, M. (2004). Los límites internos del derecho de huelga y la visión del ordenamiento laboral peruano. Foro Jurídico, 51-63.
- Von Neumann, J. (1944). Morgenstern, O. Theory of games and economic behavior, 3.

Sobre los autores

Enán Arrieta Burgos

Abogado, especialista en Derecho Procesal y doctor summa cum laude en Filosofía por la Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín, Colombia), con estancia de investigación posdoctoral en la Universidad de Sevilla (Sevilla, España), en donde ha sido, también, profesor visitante. Actualmente se desempeña como director del Centro de Estudios Sociales y Laborales de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y es profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín, Colombia), en donde coordina el Área de Fundamentación e Investigación. Actualmente, se encuentra reconocido como investigador asociado de acuerdo con la Convocatoria 833 de 2018 del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCTel (Colciencias, Colombia).

Daniel Arango Vieira

Abogado de la Universidad Pontificia Bolivariana, se desempeñó como investigador del CESLA desde agosto de 2017 hasta marzo de 2018.

Catalina Sepúlveda Zea

Socióloga de la Universidad de Antioquia y estudiante de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, actualmente se desempeña como investigadora del CESLA.

Camilo Fernández Londoño

Economista y estudiante de la Maestría en Economía Aplicada de la Universidad EAFIT, e investigador del CESLA.

Juanita Vieco Giraldo

Abogada de la Universidad EAFIT, especialista en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Pontificia Bolivariana e investigadora del CESLA.

Juliana Restrepo Zuleta

Abogada, comunicadora social y periodista de la Universidad Pontificia Bolivariana, e investigadora del CESLA.

CESLA

Centro de Estudios Sociales y Laborales



www.andi.com.co


ANDI

**MÁS
PAÍS**