

# La negociación colectiva del empleado público en Colombia

## The collective bargaining of the public employee in Colombia

Carlos Eduardo Mendoza Leal\*  
Sandra Vera Gómez\*\*

ECHA DE RECEPCIÓN: JUNIO DE 2022 | FECHA DE APROBACIÓN: OCTUBRE DE 2022

**Para citar este artículo:** Mendoza L., Carlos E. & Vera G., Sandra (2022).  
La negociación colectiva del empleado público en Colombia.  
*Criterios Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 15(2), 1-22.  
<https://doi.org/10.21500/00000000.0000>

### Resumen

La negociación colectiva en Colombia históricamente ha contado con amplias garantías en el ordenamiento jurídico constitucional, legal y reglamentario, apoyado en el derecho internacional. El Estado colombiano por tradición honra y protege los derechos humanos, de lo cual no han sido ajenos el derecho de asociación sindical y de negociación colectiva, hoy consagrados como derechos fundamentales.

\* Doctor y Magíster en Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá D.C., Abogado de la Universidad Santo Tomás de Aquino, Bogotá D.C., Docente investigador. Correo electrónico: carlooseduardomendoza@gmail.com

\*\* Abogada de la Universidad Libre. Especialista en Derecho administrativo de la Universidad Javeriana (Colombia). Especialista en Derecho internacional de los Derechos Humanos de la Universidad Alfonso X el Sabio (España). Magíster en Derecho de la Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Doctorando en Estado de Derecho y gobernanza global de la Universidad de Salamanca (España). Docente de la Universidad San Buenaventura (Colombia). Correo electrónico: svera@usbog.edu.co

Sin embargo, en cuanto a la negociación colectiva del empleado público, dada su naturaleza en cuanto a que esta se funda en la ley o el reglamento, es ajena al acuerdo de voluntades, se ha quedado atrás. No obstante, desde el año 2104 a través del decreto 160, se avanzó sustancialmente con los límites propios de la gestión pública.

Lo anterior es loable, pero aún falta en cuanto a que la negociación con sindicatos de empleados públicos, especialmente, cuando no se llega a un acuerdo colectivo total, dada la regulación actual, puede derivar en un cierre de la negociación sin que sea eficaz.

### **Palabras clave**

Derecho Humano, asociación sindical, negociación colectiva, convención colectiva, tribunal de arbitramento, amigable componedor.

### **Abstract**

Collective bargaining in Colombia has historically been supported by extensive guarantees within the legal system, encompassing constitutional, legal, and regulatory provisions, all backed by international law. The Colombian State has traditionally shown its commitment to honoring and protecting human rights, including the rights to union association and collective bargaining, which are now firmly established as fundamental rights.

However, when it comes to collective bargaining for public employees, there have been some challenges due to its nature, which is based on laws and regulations rather than mutual agreement. This has caused it to lag behind in certain aspects. Nonetheless, significant progress has been made since 2014 through the implementation of Decree 160, even with the regular limitations of public management.

While this progress is commendable, there are still some shortcomings. In cases where a comprehensive collective agreement cannot be reached with public employee unions, the current regulations can lead to a negotiation process without a definitive outcome.

### **Keywords**

Human Rights, trade union association, collective bargaining, collective agreement, court-ordered arbitration, friendly mediator.

## **1. Noción y ubicación del derecho laboral colectivo**

El artículo 38 de la Constitución Política de Colombia consagra, de manera expresa, que se garantiza “el derecho de libre Asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad” (Diario oficial, 2023), lo cual ha sido reafirmado en varias oportunidades por la Corte Constitucional. Es así como en sentencia se señaló que “tiene su raíz en la libre voluntad de las personas que deciden perseguir fines lícitos a través de una organización en la que convergen los esfuerzos, recursos y demás elementos provenientes de sus miembros” (Corte Constitucional, 1994, pág. 31).

Lo dicho tiene su origen en diversos instrumentos de derecho internacional, como, por ejemplo, en La Declaración Universal de Derechos Humanos que, en su artículo 20, indicó:

- I. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de Asociación pacíficas.
- II. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una Asociación. (Naciones Unidas, 1948)

Ni el Estado ni los particulares podrían válidamente forjar barreras o crear estímulos en función de desestimular el derecho de

asociación, este derecho en las democracias honra la libre participación de los ciudadanos en las diferentes actividades sociales.

Lo cual dio origen al derecho de asociación sindical, también con incuestionable procedencia en los derechos humanos y consagrado como derecho fundamental en el ordenamiento constitucional colombiano, lo que implica por parte del Estado y de los particulares su plena garantía y acatamiento.

El derecho de asociación cuenta con una larga y sólida trayectoria como derecho humano por su trascendencia y contenido, razones estas que lo ponen dentro de los derechos inherentes e inmanentes de los colombianos y de los extranjeros que tocan el territorio nacional.

En desarrollo de lo anterior, con suficiente coherencia democrática y participativa y de conformidad con el texto constitucional, el constituyente del 91 precisó, en el artículo 39, que: “Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. [...]” (Diario oficial, 2023). Norma constitucional que cuenta, también, con muy poderosos antecedentes en el derecho internacional, entre otros, en la ya mencionada Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, cuando en su artículo 23 revela que: “[...] 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses” (Naciones Unidas, 1948, pág. 1).

Es decir, el derecho de asociación sindical, por tener su origen y contenido en un derecho humano, implica que es irrenunciable y sobre todo innegociable, siendo inherente a la relación laboral.

Significa lo anterior que todo trabajador público o privado, donde medie un contrato laboral o una relación legal y reglamentaria, está amparado por el derecho humano de asociación sindical. Nin-

gún pacto o convenio en contrario podría precarizar o desconocer este derecho.

En concordancia con lo indicado, el ordenamiento constitucional cuenta con el artículo 55, donde se “garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo” (Diario oficial, 2023).

En este orden de ideas, el derecho a la asociación sindical consagrado en el artículo 39 Superior persigue asegurar la libertad de constituir organizaciones de trabajadores o de patronos, mientras que el derecho a la negociación colectiva, establecido en el artículo 55 implica la garantía constitucional de la existencia de un mecanismo de regulación de las relaciones laborales. En esa medida, los derechos en cuestión son claramente distinguibles, tanto por su contenido como por su naturaleza. (Corte Constitucional, sentencia T- 741, 2013, pág. 2).

Por tanto, los artículos en mención son derechos disímiles, pero inevitablemente complementarios, los artículos 39 y 55 de la Carta Política, implican que la asociación sindical en el mundo del trabajo tiene por objeto el desarrollo del derecho de asociación en general, y en relación con los trabajadores de asociación sindical y la negociación colectiva, mecanismo para materializar los acuerdos producto del ejercicio de la asociación sindical.

Las normas citadas no plantean ninguna distinción, por tanto, no es factible al interprete ni al ordenamiento jurídico hacerlo, en consecuencia, los derechos señalados en la Constitución Política, cuyo origen, tal como se señaló, están en los derechos humanos, aplica para trabajadores del sector privado, trabajadores oficiales y empleados públicos.

Lo anterior ha sido claramente ratificado por la jurisprudencia constitucional, cuando la Corte manifiesta que:

La libertad de Asociación sindical se compone de los siguientes elementos esenciales: (i) todo trabajador sin distinción de su origen, sexo, raza, nacionalidad, orientación política, sexual o religiosa entre otras, que se identifique en un grupo con intereses comunes tiene el derecho a asociarse libremente; [...] (iii) la garantía constitucional de libertad de Asociación protege a la colectividad por lo que ésta prima sobre los derechos subjetivos del trabajador que puedan concurrir o colisionar con los derechos de la organización [...]. (Corte Constitucional, sentencia T-346 de 2020, pag. 1)

La precisión de la Corte es fundamental en cuanto a que deja claro que el derecho de asociación sindical y su adecuado ejercicio no permite distinciones, es un derecho establecido para todo tipo de trabajadores sin importar su condición, salvo las excepciones previstas en la Constitución y la ley, como, por ejemplo, cuando se excluye a los miembros de las fuerzas armadas y de policía de este derecho, al tenor se consagra: “No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública” (Artículo 39 de la Constitución Política, Diario oficial, 2023).

La OIT, organismo técnico de Naciones Unidas, en asuntos del trabajo y de la protección social, ha sido bastante coherente en cuanto a la inequívoca garantía de los trabajadores al ejercicio del dialogo social, que se traduce básicamente en el ejercicio de la asociación sindical y de la negociación colectiva.

Para la OIT, la libertad sindical es un derecho humano que forma parte de los valores centrales de la OIT. Está consagrado en la Constitución de la OIT, en la Declaración de Filadelfia y en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), y fue proclamado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. (OIT, 1996-2023, pag. 1)

Para el organismo internacional, el derecho de asociación sindical es inherente al trabajo y se convierte en un instrumento de diálogo social imprescindible en el mundo del trabajo. Es impensable para este organismo técnico de Naciones Unidas el desconocer el derecho de asociación sindical y su consecuente derecho a la negociación colectivas.

Forma parte de uno de sus pilares o principios donde se cimenta la OIT:

e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de trabajadores y trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y trabajadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas. (OIT, 1919)

Para el organismo de trabajo y protección social de Naciones Unidas, el reconocimiento de la asociación sindical y la negociación colectiva son imprescindibles de la actividad laboral; lo cual también lo es para el Estado colombiano, no solamente por ser parte integral de la OIT, sino también por ser garante de derechos humanos y derechos fundamentales, que hoy son parte del derecho interno vía tratados internacionales e incorporación expresa en la Constitución Política, a través del bloque constitucionalidad.

Entre los convenios suscritos y ratificados por Colombia con la OIT, en relación con el diálogo social y la negociación colectiva tenemos, entre otros:

i) C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). ii) C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). iii) iv) C151 - Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) C154 - Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154). (OIT, 2023)

Convenios que hoy se encuentran en vigor, lo cual implica que forman parte del derecho interno sin ninguna discusión y lo que significa que son de obligatoria observancia y cumplimiento; convenios estos que garantizan y protegen sin ninguna incertidumbre el derecho de asociación sindical y la negociación colectiva de todos los trabajadores en Colombia, sin distinción de condición, es decir, aplican para el sector oficial y el sector privado, reiterando lo dicho antes en este escrito, para trabajadores con vínculo contractual y legal y reglamentario.

## **2. Antecedentes del derecho colectivo del trabajo en Colombia**

Si bien Colombia tiene unos antecedentes históricos propios sobre el derecho de asociación sindical, objeto esencial del derecho colectivo del trabajo, no se puede separar para su eficaz entendimiento de los antecedentes de la historia universal, donde la primera Revolución Industrial genera, sin proponérselo, un gran impacto para el sindicalismo moderno.

La primera Revolución Industrial se extendió hasta fines del siglo XIX y en ella el capitalismo afirmó su lógica productiva en el sistema de fábrica. Su bandera ideológica fue el individualismo liberal y la existencia de mano de obra barata permitió una explotación en gran escala. Trabajadores de todas las edades y con escasa capacitación cumplían extenuantes jornadas de trabajo, percibiendo empobrecidos salarios. (Delgue, 2018)

Con la llegada de la máquina a la industria, se ocasiona un auge económico en las empresas, lo cual apareció acompañado de una inhumana explotación de los trabajadores, que sirvió de semilla para que estos se organizarán en lo que hoy conocemos como sindicatos. Época que se caracterizó por la opresión de los empleadores frente a los trabajadores, surge una oligarquía emergente que sin ninguna consideración explota y maltrata a la clase trabajadora.

En Colombia surgen las primeras organizaciones de trabajadores en las “llamadas sociedades de artesanos, en 1847, interesadas en la baja de impuestos aduaneros y con carácter comercial [...] El primer sindicato oficialmente reconocido en Bogotá, lo fue en 1907, con el nombre de “Asociación de tipógrafos de Bogotá”” (Fajardo, 2014).

En cuanto al derecho de asociación sindical del sector oficial, tenemos como antecedente y fundamento de relevancia el convenio 151 de OIT, referido al derecho sindicación del empleado público. Que en su artículo primero señala: “El presente Convenio se aplica a todas las personas empleadas por las autoridades, en la medida en que no les sean aplicables las disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo” (OIT, 1978).

Lo cual es claro fundamento para el vital desarrollo del diálogo social, en el sector público, dicho convenio fue ratificado mediante:

La ley 411 de 1997, donde en la parte segunda señala de manera expresa la protección del derecho de asociación sindical del empleado público. Así mismo señala el artículo séptimo de dicha ley que: Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones. (Diario oficial, 2023)

Adicionalmente señala el artículo 8 de la misma norma que:

En la solución de las controversias relacionadas con las condiciones del empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o

mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje. (Diario oficial, 2023)

De lo anterior se deduce inequívocamente que los empleados públicos cuentan con todas las garantías constitucionales y legales para hacer efectivo el derecho de asociación sindical del artículo 39 y 55 de la Constitución Política, y que al no garantizarse por la autoridad se estaría frente a una grave violación de derechos humanos y fundamentales.

Penosamente, lo anterior no ha sido en su integridad atendido por el Estado colombiano. Los empleados públicos carecen de un mecanismo de cierre de la negociación colectiva; cuando no se llega a un acuerdo en la negociación, queda en entredicho la eficacia de la regulación actual en materia de negociación colectiva del artículo 55 superior, cuando de empleados públicos se trata.

Lo anterior en contraste con el derecho laboral privado o de los trabajadores oficiales, que cuando se agota la etapa de arreglo directo y no se logra el acuerdo total frente a los temas de negociación se levanta un acta sobre los puntos acordados y los no acordados y se podrá optar la huelga o acudir a un tribunal de arbitramento según el caso.

Lo cual significa que el conflicto colectivo llegará a su fin y las partes obtendrán decisiones de fondo frente al pliego presentado y negociado. El laudo arbitral que pone fin al proceso tiene carácter vinculante; una vez quede en firme, obliga a empleadores y trabajadores en su contenido y forma parte de las fuentes de carácter jurídico de la relación laboral. No así ocurre en la negociación colectiva de los empleados públicos, tal como se analizará más adelante. Laudo arbitral que se constituye en un instrumento de garantía para las partes, que conlleva inclusive el recurso de homologación ante la autoridad judicial.

La OIT, al respecto señala:

El arbitraje es un procedimiento de resolución de conflictos por el cual los diferendos se someten a un tercero neutral e independiente para que éste los resuelva en forma definitiva y obligatoria para las partes. Esta resolución se denomina laudo o decisión. (OIT, 2017)

El arbitramento laboral es institución de buen recibo, por ser un eficaz instrumento alternativo de resolución de conflictos, que pone fin a las diferencias entre empleadores y trabajadores organizados en sindicatos y cuyo origen es un conflicto colectivo.

A la luz del ordenamiento jurídico colombiano y de acuerdo con:

El Ministerio de Justicia y del Derecho, Árbitro o Tribunal de Arbitramento *es* aquella persona o personas (número impar) encargada(s) de resolver un conflicto, a través del laudo arbitral. Las partes determinan conjuntamente el número de árbitros, el cual siempre será impar porque las decisiones se toman por mayoría y si nada se dice al respecto los árbitros serán tres (3). (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023)

Resulta desproporcionado con el derecho laboral de los empleados públicos que para la resolución de los conflictos colectivos producto de una negociación no se cuente con este método alternativo para cerrar el conflicto de manera eficaz, tal como se examinará en el último capítulo de este escrito.

### **3. Servidores públicos**

La norma superior indica que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios [...] de conformidad con el artículo 123 (Diario oficial, 2023).

Los servidores públicos se dividen en empleados públicos y trabajadores oficiales. Los primeros se vinculan a la administración a través de una relación legal y reglamentaria, la cual está previamente regulada en la ley o en los reglamentos; los trabajadores oficiales ostentan verdaderas relaciones bilaterales, es decir, obedecen a un contrato de trabajo.

Las dos modalidades son verdaderas relaciones laborales, las cuales por ninguna razón se pueden precarizar, ambas cuentan de derechos y deberes laborales tanto individuales como colectivos. La forma de vinculación legal o reglamentaria y la contractual no pueden desconocer los principios consagrados en la Constitución Política, los tratados internacionales, las leyes y las normas reglamentarias, generales y especiales propias de la actividad laboral.

Para una mayor claridad es indispensable referirse al decreto ley 3135 de 1968, que al tenor dice:

Artículo 5. Empleados públicos y trabajadores oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los ministerios departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales.

Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Así las cosas, los tipos de vinculación de los servidores públicos con la administración pública, es:

**EMPLEADOS PÚBLICOS:** Relación legal o reglamentaria, debe existir un acto administrativo de nombramiento, precedido de la respectiva acta de posesión.

**TRABAJADORES OFICIALES:** Relación contractual, existe un contrato laboral de trabajo que contiene las condiciones de la relación. El régimen laboral para los trabajadores oficiales está contenido en el mismo contrato de trabajo, así como en la convención colectiva, pacto colectivo, reglamento interno de trabajo, si los hubiere y por lo no previsto en estos instrumentos, por la Ley 6ª de 1945 el Decreto 1083 de 2015. (Función Pública, 2023)

Lo anterior permite concluir que los trabajadores oficiales se asimilan en gran medida a los trabajadores del sector privado, lo cual no los exime que cuenten con normas especiales en razón a su condición de servidores públicos; los empleados públicos refieren una relación que no es contractual, es decir, no media para su vinculación y desarrollo de un acuerdo de voluntades, sino se base en una relación consagrada en la ley y los reglamentos, pero de todas maneras autentica relación laboral.

Ambas relaciones laborales cuentan con el derecho al diálogo social, sin restricción y con el derecho a que sus diferencias sean resueltas en los términos consagrados en la Constitución y la ley. Un trabajador oficial cuenta con el derecho de asociación sindical, en toda su expresión para ingresar a un sindicato, desarrollar su vinculación y para salirse de la organización sindical cuando así lo considere, lo cual ocurre de la misma manera con el empleado público.

#### **4. Negociación colectiva y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos**

De conformidad con lo señalado en este documento académico, se puede deducir sin ninguna duda que el derecho de asociación sindical y el derecho de negociación colectiva cuenta con robusto soporte constitucional y además con poderosa coherencia con el derecho internacional.

Tanto la legislación laboral de derecho privado y la legislación especial del derecho de los trabajadores oficiales son bastante garantistas en el ejercicio del derecho humano de asociación sindical y de negociación colectiva. No ocurre lo mismo cuando se trata del derecho de negociación colectiva de los empleados públicos, es decir de aquellos funcionarios que se vinculan a la administración pública través de una relación legal y reglamentaria.

Justo hay que señalar que, desde el año 2014, se dio un avance importante sobre la materia, con la expedición del decreto 160, hoy decreto 1072 de 2015, en los cuales se establecieron procedimientos tendientes a garantizar la negociación colectiva de los empleados públicos, entre lo que se decretó tenemos lo siguiente.

Sea lo primero señalar que dicha normatividad se expidió por parte del gobierno nacional, con fundamento en el convenio 151 de la OIT, el cual fue ratificado mediante Ley 411 de 1997 y en desarrollo del decreto 1092 de 2012. El decreto 160 citado fue incorporado al 1072 de 2015, conocido como Decreto Reglamentario Único Sectorial de Trabajo.

Indica la autoridad administrativa en Colombia que:

La negociación colectiva es un instrumento para regular las condiciones laborales y garantizar los derechos sindicales. El Gobierno nacional ha sido promotor y defensor del diálogo social para construir espacios de discusión y análisis de las peticiones de las organizaciones sindicales. (Ministerio de trabajo, 2023)

Colombia ha honrado desde antes de la expedición del Código Sustantivo del Trabajo (1950) los derechos colectivos de los trabajadores en general, pero con una deuda frente a los empleados públicos, solo en términos reales desde la expedición del decreto 160 de 2014, se brindaron algunos instrumentos para garantizar

el derecho de asociación sindical y la negociación colectiva de los trabajadores que se vinculan a las entidades públicas mediante una relación legal y reglamentaria.

El decreto 160 a fijado algunos procedimientos y trámites para la negociación colectiva de los empleados públicos, lo cual es loable, pero en cuanto al cierre de la negociación se quedó corto, lo cual veremos más adelante. Este decreto que fue incorporado al decreto compilatorio del 2015 mencionado del sector trabajo, indica que dicha regulación deberá aplicarse entre autoridades públicas y sindicatos de empleados públicos, de lo cual se deduce sin duda la intención de dar fuerza y carácter a este tipo de negociación colectiva.

El decreto 160, incorporado al 1072, destaca hoy entre otros asuntos los siguientes:

Limita de manera exclusiva la negociación colectiva frente a las condiciones del empleo, lo cual se circunscribe a lo señalado en el artículo 5 del decreto 160 de 2014, técnicamente resulta razonable en atención a que las circunstancias del empleo son definidas para los empleados públicos de manera unilateral por la autoridad.

Con base en dicha norma, no da lugar la negociación colectiva entre una entidad pública y un sindicato de empleados públicos, sobre la organización del Estado, tampoco frente a las competencias de fiscalización, igualmente en aspectos de la carrera administrativa, menos aún sobre el poder disciplinario, entre otros.

El mismo artículo 5 restringe la negociación colectiva en cuanto al componente salarial, diciendo que se deberán consultar las capacidades fiscales y de presupuesto; para las entidades descentralizadas, en general, se deberá contar con los límites previstos por el gobierno nacional.

Lo anterior reviste de lógica, en atención a que no se trata de una relación bilateral o contractual; en la relación laboral del empleado público el acuerdo de voluntades está ausente. Sin embargo, se trata de una relación laboral con todas las garantías, pero dentro del marco de la unilateralidad, producto de la ley o el reglamento, se podría afirmar, sin temor a errar, que se trata de una relación laboral por adhesión. No obstante, se dan ingentes posibilidades para el mejoramiento de las condiciones laborales de los empleados públicos a través del derecho constitucional, legal y reglamentario a la negociación colectiva, derecho inseparable a la relación laboral.

El marco normativo al que se ha aludido dispone que las condiciones de trabajo o empleo son el objeto básico de la negociación colectiva, lo cual da a entender que las partes de este proceso pueden discutir y acordar reglas en cualquier materia que quede allí comprendida, las cuales tienen que ver con los procesos de vinculación, evaluación, ascenso y permanencia en los empleos públicos, las funciones, tareas y responsabilidades asignadas a tales empleos, la remuneración y las prestaciones sociales, el régimen disciplinario y las situaciones administrativas y las jornadas, horarios y circunstancias concretas de la prestación de los servicios. (Mesa, 2021)

Todo lo anterior, sin perder de vista los límites establecidos en el decreto 160 de 2014, pero, fundamentalmente, entendiendo y reiterando que la naturaleza jurídica del régimen laboral del empleado público es legal y reglamentaria, es decir, ausente del acuerdo de voluntades.

El mencionado decreto por el cual “se reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos” (Ministerio de trabajo, 2023), es apropiado en cuanto a que establece unas etapas y procedimientos claros y precisos para la negociación colectiva de los

empleados públicos; términos que indican sin discusión que el estado colombiano garantiza el ejercicio, derecho humano, de asociación sindical y en gran medida el derecho a la negociación colectiva, quedándole pendiente la adecuada forma de cierre de la negociación cuando no se logra el acuerdo colectivo.

Por lo siguiente, una vez agotado el término de arreglo directo y no se diere el acuerdo parcial o total objeto de negociación, las partes podrán acordar hacer el llamado a un mediador designado por ellas de común acuerdo. También, está previsto que, si las partes no se logran poner de acuerdo en la designación del mediador, el Ministerio de Trabajo podrá actuar como mediador.

El mediador dentro de los términos establecidos por la mencionada norma propondrá fórmulas de arreglo tendientes a resolver las diferencias, intentando acercar a las partes en sus diferencias, y planteados posibles fórmulas de acuerdo. Vencidos los términos de la mediación, se levantará un acta con los acuerdos y desacuerdos y se dará cierre a la negociación, con el peligro que en lo que no se logró acordar quede en el limbo, es decir, sin definición alguna, lo cual es muy perjudicial para las relaciones del ente público con los sindicatos de empleados públicos.

El Artículo 11°. Términos y etapas de la negociación. La negociación del pliego se desarrollará bajo los siguientes términos y etapas:

[...]

10. Cumplidos los términos anteriormente señalados para la etapa de la negociación y para adelantar la mediación, se dará cierre a la misma y se levantarán las actas respectivas. (Ministerio de trabajo, 2023)

En síntesis, terminada la etapa de mediación indicada en el decreto 160 de 2014, finaliza la negociación colectiva, si termina sin acuerdo parcial o total no hay lugar a nada más, es decir se insiste en

lo ya manifestado, queda en el limbo y sin resolver los desacuerdos de la negociación, con claros perjuicios para el eficaz ejercicio constitucional de la negociación colectiva consagrada en el artículo 55 de la Constitución Política.

Distinto cuando se trata de la negociación colectiva regulada por el Código Sustantivo de Trabajo o de la negociación colectiva de los trabajadores oficiales, que cuando no se llega a un acuerdo convencional, se tiene la posibilidad de acudir a un tribunal de arbitramento, vinculante para las partes del conflicto y que de manera efectiva cierran la negociación colectiva, tal como lo señala el artículo 452 del Código Sustantivo del trabajo.

## Conclusión

En atención a los artículos 39 y 55 de la Constitución Política, toda persona que tenga una relación laboral, bilateral como sería para el caso de los trabajadores del sector privado y los trabajadores oficiales del sector público y unilateral como la de los empleados públicos, tendrán el derecho irrenunciable e innegociable de asociación sindical y negociación colectiva.

Lo anterior ha sido garantizado en gran medida por el ordenamiento jurídico colombiano, tanto en el ámbito privado como en el público, existen claras y reglados instrumentos para el ejercicio de estos derechos humanos hoy también derechos fundamentales.

Desde el decreto 160 de 2014, incorporado al 1072 de 2015, distinguido como Decreto Reglamentario Único Sectorial de Trabajo, se generaron eficaces condiciones para el ejercicio del derecho de asociación sindical del empleado público y, en gran medida, al derecho de negociación colectiva de dichos empleados; tal como se señaló varias veces en este documento, son aquellos que cuentan con una relación unilateral producto la ley o el reglamento, pero de todas

maneras una indiscutible relación laboral, con todos los derechos que esto implica.

Hasta aquí, en principio no se vería ningún problema, tanto en lo privado como en lo público, Colombia hoy ampara ampliamente los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva, con las limitaciones razonables y propias del sector público, donde existen claramente unos límites presupuestales, también unas estructural jurídicas propias de la Constitución y la ley que de la negociación colectiva, pero con un gran inconveniente cuando se pone fin a la negociación colectiva del empleado público y no se llega a un acuerdo.

Para el cierre del conflicto colectivo privado y de los trabajadores oficiales existe un mecanismo eficaz y vinculante, es decir, obligatorio que permite cerrar las negociaciones entre empleadores y sindicatos, como cuando se acude a arbitramento, lo cual no existe cuando se trata de empleados públicos. El límite en la negociación colectiva del empleado público está en el amigable componedor, que si bien es un instrumento para resolver conflictos, su ejercicio no permite siempre resolver las diferencias; cuando no se logra el éxito de la mediación, el conflicto colectivo llega hasta ahí, es decir, queda en el limbo.

Por lo anterior, es indispensable, por su puesto con los límites razonables en cuanto a los asuntos objeto de negociación, implementar un mecanismo que ponga fin al conflicto entre empleadores oficiales y sindicatos de trabajadores públicos, como sería el arbitramento.

## Bibliografía

Corte Constitucional. (1994). *sentencia C-041*. Bogotá D.C.

Corte Constitucional. (2013). *sentencia T- 741*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-741-13.htm#:~:text=Manifiesta%20que%20el%20art%C3%ADculo%2055,excepciones%20incluidas%20en%20la%20ley>.

- Corte Constitucional. (2020). *sentencia 736*. Bogotá D.C. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-376-20.htm>
- Corte Constitucional, s. T.-4.-1. (s.f.).
- Diario oficial. (2023). *Constitución Política de la República de Colombia*. Bogotá D.C. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1)
- Fajardo, A. L. (2014). *Elemntos de derecho del trabajo* (Quinta ed.). Bogotá D.C.: Librería Ediciones del Profesional.
- Función Pública. (2023). *Decreto 3135 de 1968*. Bogotá D.C.
- Delgue, J. (2018). América Latina: el impacto de las tecnologías en el empleo y las reformas laborales. *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, 6(1). [https://ejcls.adapt.it/index.php/rlde\\_adapt/article/view/549](https://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/549)
- Mesa, D. C. (21 de junio de 2021). Las condiciones de trabajo y la negociación colectiva de los empleados públicos en Colombia. (S. R. derecho, Ed.) Barranquilla, Atlantico, Colombia. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-86972020000100205&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-86972020000100205&script=sci_arttext)
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). *¿Qué es Arbitraje?* Bogotá D.C.
- Ministerio de trabajo. (2023). *Acuerdo de Negociación Colectiva*. Bogotá D.C. <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/acuerdo-de-negociacion-colectiva#:~:text=La%20negociaci%C3%B3n%20colectiva%20es%20un,peticiones%20de%20las%20organizaciones%20sindicales>.
- Naciones Unidas. (1948). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*. París. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Naciones Unidas. (1948). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- OIT. (1919). *Constitución de la OIT*. París. <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm>
- OIT. (1978). *C151 - Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública*. Ginebra, SUiza.
- OIT. (1996-2023). *Libertad sindical y de asociación*. Ginebra. [https://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/WCMS\\_152351/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/WCMS_152351/lang--es/index.htm)

OIT. (2017). *Disposiciones sustantivas de la legislación del trabajo: Arbitraje*. Ginebra, Suiza.

OIT. (2023). *Convenios*. Ginebra. <https://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>

Secretaria Senado. (1997). *LEY 411 DE 1997*. Bogotá.

Secretaria Senado. (2023). *Constitución Política*. Bogotá D.C.

Naciones Unidas. (1948). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

