

## **COLOMBIA**

### **Experiencia de negociación colectiva en el Sector Público**

**ENRIQUE BORDA VILLEGAS**

Viceministro de Trabajo de Colombia

**JUAN DIEGO GÓMEZ VÁSQUEZ**

Coordinador de la Internacional de Servicios Públicos para la Región Andina (sede Colombia)

#### **Adolfo Ciudad Reynaud**

Muy agradecido Pablo, excelentes las exposiciones. Vamos a pasar directamente a Colombia; tenemos entonces por un lado al viceministro de Trabajo de Colombia, el Dr. Enrique Borda, quien como Viceministro de Trabajo ha tenido a su cargo la negociación pública, bueno no les cuento más, él lo hará directamente; y también hacemos la invitación al Sr. Juan Diego Gómez, que también ha tenido que ver con la negociación colectiva en el Sector Público no solo en Colombia, sino también en los demás países andinos como miembro de la Internacional del Servicio Público. Concentraremos las preguntas para el final de la sesión.

#### **Enrique Borda**

Muy buenas noches a todos, quiero felicitar esta extraordinaria forma de coordinación de la inteligencia entre el gremio de mis colegas abogados laboralistas, la academia y la OIT, me parece que se crea una extraordinaria sociedad del conocimiento cuando se logran estas sinergias en este tipo de eventos y agradecer de entrada también a las tres instituciones la posibilidad de estar con ustedes hoy tratando este tema de la negociación colectiva del sector público, que para nosotros en Colombia se ha convertido en un escenario que algún filósofo de la democracia colombiana más o menos define como la necesidad de que las sociedades

le den espacios institucionales y legales a la solución de los conflictos sociales. Cuando se cierran los espacios para solucionar los conflictos, se crean situaciones como las que vive nuestro país de más de 50 años de violencia. Nosotros hoy estamos en un escenario de negociación también con la guerrilla de las FARC que ha mostrado la posibilidad de negociar con los ilegales, ¿cómo entonces no vamos a negociar entre los legales? Esta es una reflexión política.

Para eso es necesario hacer unos análisis que ya los colegas que me antecedieron los hicieron en términos generales y me los ahorran. El primero de ellos es cuál es la relación laboral que tienen los empleados del Estado con el estado patrón, cuál es la naturaleza jurídica de esa relación y en Colombia está absolutamente aclarado que en principio hay dos grandes tipos de relación laboral del Estado con sus trabajadores. La primera es la relación laboral de los empleados públicos con el Estado, que es una relación de carácter legal y reglamentario, regida específica y primordialmente por el tema de la unilateralidad; y una relación laboral de contrato de trabajo regida por la bilateralidad en el caso de los trabajadores oficiales, que también son trabajadores del Estado. Entonces tenemos un escenario, haciendo el paralelo con la negociación de trabajadores particulares, frente a los empleados públicos que es a quienes a nuestro modo de ver se les aplica el Convenio 151 que nos da este tipo de relación.

En la relación de trabajo de particulares y oficiales tenemos una relación laboral de contrato individual de trabajo, convención colectiva o pacto colectivo de trabajo y el conflicto colectivo se regula por la negociación colectiva que se concreta en una convención colectiva y si no se arregla el conflicto habrá posibilidad de una huelga o si no un tribunal de arbitraje si los trabajadores optan por no hacer la huelga. Mientras que en el Estado, la relación laboral legal y reglamentaria de los empleados públicos se rige por actos administrativos, por leyes y por decretos; no existe la posibilidad de suscribir convenciones colectivas en principio y entonces la regulación del conflicto colectivo, que es la que nos llevó a este escenario de negociación colectiva de los empleados públicos, parte de la base de que en el artículo constitucional dice que todos los trabajadores colombianos tienen derecho a negociación colectiva y los empleados públicos son trabajadores colombianos, razón por la cual de entrada no habría razón jurídica para negar la negociación colectiva, pero adicionalmente, Colombia en 1997 ratifica el Convenio 151 y ya había ratificado el Convenio 154 un poco antes, razón por la cual no podría negarse a la negociación colectiva con los empleados públicos; y partiendo de la teoría monista en la aplicación de los convenios internacionales de la OIT, es decir, aquella que dice que una vez el Convenio ingresa a la legislación nacional por medio de la ratificación del Congreso hace parte de la legislación interna, no habría necesidad de proferir una

nueva ley del Congreso de la República que reglamentara la negociación colectiva y por eso lo hicimos por un Decreto del Presidente de la República; entre la Constitución y la reglamentación no había necesidad de expedir una nueva ley y ese es nuestro Decreto N° 16014.

¿Cómo es la solución de los conflictos de trabajo de los empleados públicos? Es un acuerdo colectivo de trabajo de empleados públicos que, como decía mi colega de Argentina, tiene que llevarse a actos administrativos, estoy diciendo, entonces, que la parte sustancial de la negociación colectiva del Sector Público, de empleados públicos, es de carácter bilateral, porque la acordamos en un convenio colectivo, pero la parte procedimental, específica, la que le da en última la eficacia jurídica, es de orden unilateral porque se expresa a través de un acto administrativo que es obligatorio expedir en la medida en que la administración se comprometió en el acuerdo colectivo expedido.

Entonces tendríamos como una parte sustancial y una parte procedimental en nuestra regulación de la negociación colectiva en el Sector Público. La parte sustancial regula los términos y procedimientos de la negociación colectiva, indica a quién se aplica, que es en general a todas aquellas personas que tienen la naturaleza jurídica y el vínculo de empleados públicos y no se aplica a empleados de alto nivel, trabajadores oficiales porque tienen la regulación del Sector Privado, las fuerzas militares y la Policía; el resto está absolutamente determinado que todas las personas que tienen la característica de empleado público en el Estado tiene derecho a la negociación colectiva.

El Decreto tiene cuatro condiciones básicas para la negociación y siete definiciones básicas que son fundamentales para entenderlo. Estas siete definiciones tienen que ver con tres aspectos fundamentales, el primero es el de la posibilidad legal de determinar las condiciones de trabajo que puede tener un empleado jefe de la administración, es decir, que quien debe negociar las condiciones del empleo con los empleados públicos es quien tiene la facultad legal para hacerlo, no quien no la tiene; en Colombia como en todos los países de América Latina y los que estamos aquí reunidos, existe el principio general de competencia en el sentido de que los particulares pueden hacer todo aquello que no les está prohibido, mientras que los empleados públicos no podemos hacer sino lo que la ley nos indica que podemos hacer y por eso, si vamos a negociar, por ejemplo el salario, entonces hay que mirar quién en el Estado tiene la facultad de fijar los salarios de la administración pública y con ese funcionario es que hay que ir a negociar ese aspecto del cual está facultado para hacerlo, por ejemplo, en Colombia los salarios de los empleados públicos los fija el Presidente de la República y por eso las centrales obreras, las federaciones sindicales le presentaron el pliego al Presidente de la República y no al jefe de

una entidad pública que no puede elevar los salarios, entonces cada uno dentro de sus competencias tiene que desarrollar la negociación colectiva.

El tema de fueros y permisos sindicales, o sea las garantías para la negociación, están contenidas como parte fundamental de la regulación de la negociación colectiva, es decir, que lo creado, lo que se denomina en Colombia el fuero circunstancial, estamos diciendo que o pueden ser desvinculados de la Administración Pública aquellos trabajadores que están en un proceso de negociación colectiva y lógicamente para desarrollar la negociación tienen derecho los negociadores a permisos sindicales suficientes para poder desarrollar el proceso de negociación. Y en la parte meramente procedimental, pues entonces se regula la designación de negociadores, cómo se inician las conversaciones (ya lo voy a explicar más específicamente), cuánto duran las conversaciones, aspectos económicos del pliego tienen una regulación específica en el Decreto N° 160; y en el procedimiento para solucionar el conflicto cuando no se llega a un acuerdo en el periodo de negociación directa, creamos un procedimiento de mediación adicional en el cual el Gobierno tiene la obligación de designar funcionarios de la administración o personas que designen entre las partes para lograr un acuerdo en forma consensuada y presentar fórmulas; allí tenemos una discusión muy fuerte a la cual seguramente se va a referir Juan Diego, a quien agradezco mucho que esté en esta mesa. Esa discusión sobre cuál es el mecanismo para solucionar el conflicto es una discusión que tenemos abierta en Colombia porque el movimiento sindical reclama que debe existir un método de arbitraje y o de mediación; yo dejo para que él de la discusión y luego en las preguntas podríamos desarrollarlo.

¿Cómo ha sido entonces el desarrollo de todo este proceso en negociación? En el año 97 logramos la incorporación del Convenio 151 y el 154 que fue posterior, en el año 99, y luego hemos tenido tres etapas de regulación, una en el año 2009 con un decreto que fue bastante pírrico en el sentido del avance de la negociación; en el año 2012 expedimos otro decreto con el que logramos avanzar un poco en la concertación; y hasta el año 2014 pudimos expedir el decreto 160 que nos llevó a un escenario de negociación mucho más claro y preciso con las organizaciones sindicales (aunque las organizaciones sindicales, aclaro, manifiestan que aún no es perfecto, ya que, según ellos, le falta definición fundamentalmente en el tema de la solución del conflicto a través del arbitramento). En el año 2015 logramos el segundo acuerdo, sobre aspectos sustanciales entre empleados públicos y Gobierno.

¿Qué se negocia y qué no se negocia? Este es el punto central que hemos venido tratando; aquí lo que tenemos es que determinar cuál es el contenido y el alcance de la expresión condiciones de empleo a que hace referencia el artículo

quinto del Convenio 151. ¿Qué quiere decir condiciones de empleo? pues para nosotros condiciones de empleo en principio son todas las condiciones que están detrás de esa relación legal y reglamentaria, incluyendo lógicamente la relación laboral referente al tema salarial, es decir, al tema económico, pero fundamentalmente son aspectos que mejoran las condiciones de empleo y relaciones entre entidades y autoridades públicas y organizaciones sindicales, es decir, del tipo de derecho colectivo de trabajo.

¿Qué no se negocia? Un poco más amplios que Argentina, pero coincidimos en lo fundamental, no se negocia: la estructura del Estado; la dirección administrativa y fiscalización del Estado, son prerrogativas que están totalmente dirigidas por la ley hacia los funcionarios de alto rango del Estado; los procedimientos administrativos; la carrera administrativa y la meritocracia; el régimen disciplinario; y el régimen prestacional; ¿por qué el régimen prestacional no? porque el régimen prestacional, es decir, lo que tiene que ver fundamentalmente con el derecho pensional y con prestaciones específicas de los empleados públicos, está absolutamente determinado por leyes de la República y están avalados por el Presidente de la República y no pueden funcionarios de otros rangos y niveles de la Administración Pública negociar temas de orden prestacional, lo cual no significa que puedan entre las partes en la negociación, acordar llevar al Congreso de la República un proyecto de ley, eso es distinto, pero entonces la obligación del Estado en ese caso es presentar el proyecto de ley y tramitarlo en el Congreso de la República, lo aprueba entonces la rama legislativa del poder público. Y en relación con los aspectos salariales y prestacionales, pues entonces hay que tener en cuenta, como ya se ha dicho en las anteriores exposiciones, las posibilidades fiscales y presupuestales son un principio general, y se respetan los límites que tiene el Gobierno nacional básicos y las entidades no son competentes para negociar y concertar, en principio, aspectos salariales y prestacionales cuando no tienen la facultad para ello, estoy hablando de las entidades que no tienen facultad para ello, por eso los salarios y las prestaciones se negocian con el Presidente de la República en la Mesa Nacional de la cual voy a hacer referencia más adelante.

¿Cuál es el ámbito de la negociación? Hablamos de un ámbito general o de contenido común, que es esa negociación grande de los empleados públicos con el Presidente de la República y un ámbito singular o de contenido particular con efectos para cada entidad; hoy tenemos en trámite –aunque ya se han arreglado la mayoría de ellos– más o menos 340 pliegos de solicitudes en diferentes entidades del Estado, distintos a la negociación de ámbito nacional que logramos en el mes de mayo de este año. Fundamentalmente es ese el ámbito de negociación y es importante aclarar qué pasa con sindicatos que representan empleados públicos y trabajadores oficiales a la vez –porque pueden perfectamente tener los dos

tipos de naturaleza jurídica sus afiliados— entonces allí las reglas son clarísimas: si presentan un pliego de peticiones sindicatos que representan solamente a trabajadores oficiales, pues no se puede negociar por esta vía (clarísimo); en cambio si presentan pliegos de peticiones para trabajadores oficiales y para empleados públicos se negociarán por esta vía y por este procedimiento solamente aquellos que tengan que ver con empleados públicos, porque los trabajadores oficiales lo que tienen que negociar son convenciones colectivas; y si son sindicatos de empleados públicos, pues lógicamente con peticiones solamente referidas a empleados públicos, se negociará todo el contenido de los pliegos.

Las etapas de la negociación son muy claras; se presentan los pliegos de peticiones o las solicitudes y es obligación de las entidades públicas proceder inmediatamente a designar los negociadores, a citar dentro de los cinco días hábiles siguientes a los sindicatos para iniciar e instalar la mesa de negociación e iniciar lo que llamaríamos el periodo de arreglo directo, que son 20 días hábiles que se pueden prorrogar por 20 días más y ahí se termina el arreglo directo y seguiría la etapa de mediación, que cada vez hemos tratado de que sea más eficaz, es decir, que los mediadores realmente sean personas que sean idóneas y que presenten verdaderas fórmulas de negociación en una primera instancia; en el decreto 1092 fue muy ineficaz la figura del mediador porque quedó a instancia del Ministerio del Trabajo que no tenía los recursos para pagar ese trabajo y entonces pasamos a una instancia en la cual son las partes las que designan su negociador y sí y solo sí no pueden llegar a un acuerdo, será el Ministerio del Trabajo el que desde funcionarios propios de las direcciones territoriales, designe mediadores para el conflicto; y el cierre de la negociación tiene que ver fundamentalmente con la expedición de los actos administrativos que se desprenden del convenio colectivo, en principio el convenio colectivo como tal, ese acuerdo, esa acta de negociación no tendría eficacia como título en una discusión de carácter jurisdiccional, ningún juez administrativo o magistrado del Consejo de Estado que vaya a decidir un pleito relacionado con este tipo de derechos que se desprenden de un convenio colectivo le va a fallar bien un pleito a usted con un simple convenio colectivo, usted tiene que llevar los actos administrativos; entonces ese principio de buena fe del que tanto hemos hablado hoy se refiere a eso, todo funcionario público de alto rango que firme un convenio colectivo tiene dentro de los 20 días siguientes a haberlo firmado, que expedir los actos administrativos a los cuales se comprometió en el convenio colectivo.

El Ministerio del Trabajo puede incidir en las entidades públicas, es decir, en inspección, vigilancia y control tenemos plena capacidad y competencia para multar a las entidades públicas y a los funcionarios que han incumplido sus obligaciones o referirlos a un proceso de carácter disciplinario en la Procuraduría

General de la Nación por no cumplir el principio de la buena fe en la negociación colectiva; allí están las consecuencias a la negativa o elusión para el inicio de la negociación colectiva y como ya dijimos, hay una relación específica entre negociación colectiva y presupuesto de la Nación; pero aquí no estamos diciendo que para iniciar una negociación colectiva se requiere un certificado de disponibilidad presupuestal, ¿Quién le va a dar a usted un certificado de disponibilidad presupuestal para un pliego de peticiones? Nadie se lo va a dar. Lo que se está diciendo a los negociadores del Estado es “oiga, cuando usted se vaya a meter en una negociación y empieza a negociar, mire que lo que está negociando tiene posibilidad de incluirlo dentro de un ítem del presupuesto de su entidad o de la Nación –en el caso del Presidente de la República– por lo menos que exista el ítem en el presupuesto nacional o en el presupuesto de la entidad que está negociando y en el momento de hacer la firma del convenio”. Ahí sí tiene que estar prácticamente seguro de que al expedir el acto administrativo le van a dar la disponibilidad presupuestal para pagar lo que se comprometió en la negociación colectiva.

Quiero hacer solamente, para ir terminando, una pequeña reseña de lo que fue nuestro acuerdo colectivo nacional del año 2015. Allí lo primero que tenemos que decir es que tuvimos un escenario de muy buena relación con el movimiento sindical; el movimiento sindical tenemos que reconocer que presentó un pliego de peticiones técnicamente bien hecho, bien intencionado y también movilizó muy fuertemente a sus bases. En el escenario de la negociación tuvimos un paro de maestros de doce días, de los más largos que ha habido en los últimos 25 años en Colombia, allí tuvimos una fuerte discusión con el sindicato de maestros que es tal vez el sindicato más importante del país, porque uno de los aspectos también de la buena fe tiene que ver con aquel principio de “yo no hago la huelga o no suspendo las labores sino hasta que termino el proceso de arreglo o la etapa de arreglo directo”, pero como los maestros de Colombia no tenían negociación colectiva, pues entonces muchas veces tuvieron que hacer paro para poder negociar, pero en este caso nosotros aspiraríamos desde el Gobierno a que entendieran que mientras estamos negociando no debe haber paro, una vez terminada la negociación, no estoy diciendo que hagan paro, pero por lo menos terminemos la negociación, esa era nuestra gran discusión con ellos, esa vez no asumieron eso y dentro de la negociación hicieron un paro de doce días, aun así nos sentamos y salimos adelante con un proceso muy importante de negociación con ellos y con las demás federaciones de empleados del Estado. De 101 solicitudes que tenía el pliego logramos acuerdo en 73 solicitudes, ese es un buen *ranking* de negociación; nos gustaría que conocieran el contenido del acuerdo porque nos parece que puede ser un buen avance.

El incremento salarial del 2015 y 2016 se pactó; en un principio el Ministerio de Hacienda dijo “no puede el país pagarle a los empleados públicos más de la inflación”, que es lo que ordena la Constitución, que el salario es móvil y o se puede depreciar, y en la negociación se logró avanzar en un punto adicional, es decir que la inflación del año 2014 llegó al 3.66 y aquí lograron los sindicalistas un punto adicional, nos arrancaron al calor de la lucha un punto adicional, es decir que quedó en el IPC más uno y ese mismo quedó para el año 2016, independiente de que la economía se proyecte de una u otra manera.

Hicimos un muy buen acuerdo en materia de formalización de los trabajadores del Estado; tenemos un problema muy grave en Colombia con los contratos de prestación de servicios –Juan Diego seguramente hará referencia a este tema– y ahí logramos un proceso acordado de cómo esas plantas de empleados públicos se van a ir ampliando en la medida en que se vaya garantizando los presupuestos suficientes para poder ingresar progresivamente a la nómina a los trabajadores que tienen hoy contratos de prestación de servicios.

Se hicieron muchos acuerdos en materia de carrera administrativa y hay un tema que sí quiero destacar porque políticamente es muy relevante. Resulta que en la medida en que estábamos negociando en la mesa las condiciones de empleo, se estaba tramitando en el Congreso de la República nada más y nada menos que el Plan de Desarrollo del país para los próximos cuatro años, –es decir, el plan de desarrollo para el segundo periodo o la nueva presidencia del presidente Santos– y los trabajadores del Estado tuvieron la capacidad política de meter en la discusión al Gobierno en los temas del plan de desarrollo y terminamos en el Congreso de la República negociando puntos que no eran del pliego, pero que ellos decían que si no se negociaban el pliego era absolutamente inocuo; y hubo más o menos unos diez artículos del plan de desarrollo que salieron concertados o medianamente concertados o una parte de su texto con los trabajadores del Estado, o sea, terminaron negociando por los trabajadores particulares el plan de desarrollo y los salarios del año 2015-2016, digamos que ahí eso es un avance importante para mostrar.

Pero adicionalmente tenemos que decir que nos vimos abocados a la necesidad de hacer unas mesas de negociación diferenciadas por sectores, porque teníamos una mesa –Juan Diego lo va aclarar– de más de 60 sindicalistas contra 15 funcionarios del Estado que éramos parte de la comisión negociadora; todos esos 60 sindicalistas representaban a trabajadores de la educación, de la salud, de la justicia, profesores de las universidades públicas, entonces terminamos en una mesa central que negoció los aspectos centrales del pliego y cuatro mesas adicionales que negociaron aspectos de esos sectores del Estado diferenciados, en educación, en salud y en justicia, que fue donde quedamos más deficitarios, pues faltó realmente entrar en



detalles específicos de la negociación porque la Fiscalía General de la Nación tiene mucha autonomía y los jueces de la República tienen mucha autonomía y en el momento en que estábamos negociando se estaban cambiando unas reglas básicas de conformación del Gobierno en la rama jurisdiccional del Poder Público, es decir, estábamos haciendo lo que en Colombia denominamos la Ley de Equilibrio de Poderes y no fue posible que esos funcionarios de primer nivel, el Fiscal General de la Nación y el Consejo Superior de la Adjudicaturía que manda a los jueces estuvieran muy presentes en la negociación colectiva y quedó un déficit.

En fin, esa fue nuestra experiencia del año 2015, creo que tenemos que resaltar que los países que estamos aquí representados en estas exposiciones hemos avanzado sustancialmente en el reconocimiento del derecho de negociación colectiva de los empleados públicos, pero claro, todos tenemos que manifestar, como lo hicimos, que nos hace falta avanzar hasta lo que podríamos decir es el contenido y alcance completo del Convenio 151. Seguramente este tipo de actividades nos va a servir para poder compartir las mejores experiencias y mirar cuáles son las deficiencias en cada uno de los países.

Les agradezco mucho entonces esta audiencia.

# EXPERIENCIAS DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

CASO DE COLOMBIA

ENRIQUE BORDA VILLEGAS  
Viceministro de Trabajo de Colombia

## I. RELACIÓN JURÍDICA LABORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

NEGOCIACIÓN DE TRABAJADORES PARTICULARES Y OFICIALES	NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS
<b>Relación laboral:</b> Contrato individual de Trabajo Convención colectiva Pacto colectivo	<b>Relación laboral:</b> Legal y reglamentaria Actos administrativos Leyes y decretos
<b>Regulación de conflicto:</b> Art. 55 de la CP Título II arts. 429 y ss del CST	<b>Regulación del conflicto:</b> Art. 55 de la CP Convenio 151 de la OIT Decreto 160 de 2014
<b>Solución del conflicto:</b> Arreglo directo Huelga Arbitramento	<b>Solución del conflicto:</b> Acuerdo colectivo Actos administrativos

## II. PRESENTACIÓN DE LA REGULACIÓN Y SUS CAMBIOS DECRETO 160 DE 2014

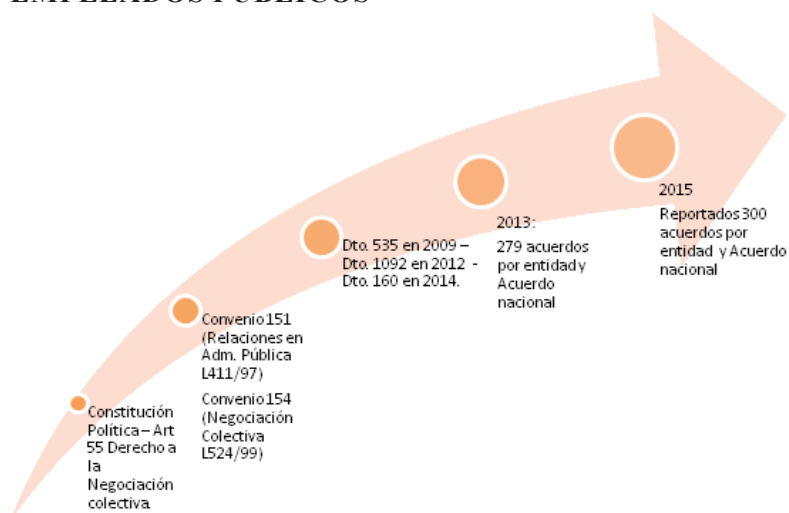
### 1. Parte sustancial:

- Regula términos y procedimientos - negociación.
- Se aplica a: E.P.
- No se aplica a: Empleados de alto nivel, trabajadores oficiales, FFMM y Policía.
- 7 definiciones básicas.
- 4 condiciones para la negociación
- Fueros y permisos

### 2. Parte procedimental:

- Designación de negociadores.
- Iniciación de las conversaciones
- Duración de las conversaciones.
- Aspectos económicos del pliego.
- Mediación
- Cierre de la negociación
- Depósito de los acuerdos

## III. DESARROLLO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE EMPLEADOS PÚBLICOS



#### **IV. ¿QUÉ SE NEGOCIA Y QUÉ NO SE NEGOCIA?**

##### **1. ¿Qué se negocia?**

###### **“Determinación de las condiciones de empleo” (art. 5)**

- Aspectos que mejoran las condiciones de empleo.
- Relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales - concertación de las condiciones de empleo.

##### **2. ¿Qué no se negocia?**

###### **Autoridades administrativas carecen de competencias (art. 5)**

- Estructura organizacional del Estado
- Dirección, administración y fiscalización del Estado
- Procedimientos administrativos
- Carrera administrativa y meritocracia
- Régimen disciplinario
- Régimen prestacional

##### **3. Aspectos salariales y prestacionales (art. 5 párrafo 2)**

- Deberá tenerse en cuenta posibilidades fiscales y presupuestales.
- Se respetarán los límites que fije el Gobierno nacional.
- Las entidades no son competentes para negociar y concertar, pues dicha competencia para regular la materia recae en el Presidente de la República.

#### **V. ÁMBITO DE LA NEGOCIACIÓN**

##### **1. Ámbito general o de contenido común**

Con efectos para todos los empleados públicos o para parte de ellos, por región, departamento o distrito.

## 2. **Ámbito singular o contenido singular**

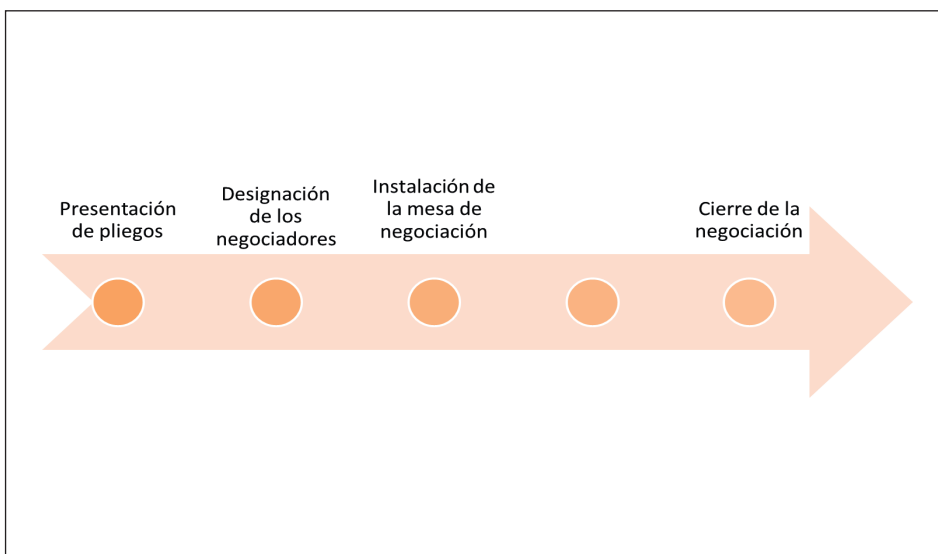
Con efectos para cada entidad, distrito, región o municipio.

<b>ORGANIZACIONES SINDICALES CON DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA</b>
Titularidad de representación para efectos del Derecho de Negociación Colectiva
Sindicatos de empleados públicos: son aquellas representativas de los empleados públicos (ver estatutos).

## VI. **SINDICATOS DE TRABAJADORES OFICIALES O MIXTOS**

1	Pliegos de sindicatos que representan exclusivamente a TO: No se pueden negociar.
2	Pliegos de sindicatos mixtos, que representan a TO y EP e incluyen peticiones para ambos: Se deben negociar exclusivamente las solicitudes referidas a EP.
3	Pliegos presentados por sindicatos mixtos, con peticiones referidas exclusivamente a EP: Deben negociarse dentro de la competencia de la autoridad pública a la cual se dirigieron.

## VII. **ETAPAS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA**



## VIII. FUNCIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO EN EL PROCESO

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LABORAL	AUTORIDAD DE POLICÍA LABORAL IVC
Dirección, promoción, vigilancia y control de las disposiciones de Derecho Colectivo.	Intervenir y multar por violación del Derecho de Negociación por negativa o elusión de la obligación de negociar.

## IX. NEGATIVA O ELUCIÓN PARA EL INICIO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Los sindicatos pueden:

- Solicitar la intervención del Ministerio de Trabajo como Autoridad de Policía Laboral, con atribución para intervenir y multar por violación del derecho de asociación sindical.
- Acción de tutela por protección de los intereses y derechos colectivos.
- Queja disciplinaria ante la Procuraduría o Personería.
- Denuncia penal por infracción del derecho de asociación en la modalidad de negociación colectiva.

## X. RELACIÓN ENTRE NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y PRESUPUESTO

- Es soporte para la efectividad de lo acordado, según tenga disponibilidad o deba tenerla en el futuro.
- El Pliego se presenta en el primer bimestre del año. Artículo 11.
- Regla “el respeto al presupuesto publico y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción del acuerdo(s) colectivo(s) con incidencia económica presupuestal” artículo 3, numeral 2.
- En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales. Artículo 5, párrafo 2.

## XI. ACUERDO COLECTIVO NACIONAL 2015

TEMAS GENERALES	ACUERDOS GENERALES
<b>INCREMENTO SALARIAL 2015 y 2016</b>	Incremento salarial para el 2015 de 4.66 % y del IPC más 1% para el 2016.
<b>FORMALIZACIÓN</b>	Proceso serio de formalización gradual de las entidades del Estado.
<b>CARRERA ADMINISTRATIVA</b>	Impulso de la regulación de la carrera administrativa para Contralorías territoriales y para los servidores del sistema de ciencia y tecnología.
<b>TRABAJO DECENTE</b>	Se suscribirá un gran Pacto por el Empleo Digno y Decente, en el que se convocarán a las diferentes ramas del poder público, órganos de control y las organizaciones sindicales.
<b>SALARIOS Y PRESTACIONES</b>	Se expedirá un decreto extendiendo la bonificación por servicios prestados que se percibe en el nivel nacional para los empleados territoriales a partir de 2016.
<b>FORMALIZACIÓN</b>	En materia de formalización laboral el Congreso de la República aprobó dentro del Plan Nacional de Desarrollo el artículo 74 propuesto por el Gobierno Nacional.
<b>CARRERA ADMINISTRATIVA</b>	Para fortalecer la carrera administrativa se acordó buscar alternativas para proponerle a la Comisión Nacional de Servicio Civil - CNSC una metodología de priorización de las entidades de la Rama Ejecutiva con mayores niveles de provisionalidad para estructurar esos concursos.

SECTORES	ACUERDOS ESPECIALES
<b>EDUCACIÓN</b>	<p>Integrar una comisión paritaria para estudiar la modificación del Decreto 1279 de 2002. (Régimen salarial y prestacional de los profesores de educación superior, salario de enganche).</p> <p>El Gobierno nacional impartirá instrucciones para que los recursos excedentarios, que puedan las universidades reemplazar con los recursos del CREE, disponibles en los presupuestos de las universidades públicas se destinen a la ampliación de plantas de docentes.</p>
<b>FECODE</b>	<p>Continuar proceso de nivelación salarial, asignado 12 puntos porcentuales que se distribuirán del año 2015 al 2019.</p> <p>Evaluación de carácter diagnóstico - formativa efectuada por pares.</p>

<b>SALUD</b>	<p>Solicitar facultades especiales prot�mpore para que el Gobierno nacional expida un régimen laboral especial para los trabajadores de las empresas sociales del estado nacionales y territoriales.</p> <p>Conformar una mesa bipartita para analizar la viabilidad de la financiación de las nóminas de las Empresas Sociales del Estado nacionales y territoriales, con recursos del sistema general de participación u otras fuentes de financiación.</p>
<b>JUSTICIA</b>	<p>Se acuerda trabajar en la reforma de la normatividad actual en torno al sistema de administración y vigilancia de carrera del INPEC.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará lo relacionado con la jornada laboral para los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC.</p>



### **Adolfo Ciudad**

Muy agradecido, viceministro, muy clara su presentación. Vamos a conocer entonces el punto de vista de la parte sindical en Colombia a través del Sr. Juan Diego Gómez, de la Internacional de Servicios Públicos para la Región Andina.

### **Juan Diego Gómez**

Inicialmente quiero agradecer a la SPDTSS, a la OIT y a la PUCP por la invitación y resaltar que mal haríamos en poner estos temas de discusión y análisis de reflexión sin tener la voz de los trabajadores presentes en el contexto de la reflexión política y jurídica de la negociación colectiva para los empleados públicos. Por ello me permito presentar a la organización que represento, la Internacional del Servicio Público, que es un sindicato global, tenemos presencia en 156 países y representamos aproximadamente unos 20 millones de trabajadores y trabajadoras de la Administración Pública y de los servicios públicos y en particular yo tengo la responsabilidad de representar a la ISP para los países andinos, con oficina en Bogotá, lo que quiere decir que nuestra reflexión no solo va a estar referida a la situación colombiana, sino un poco también a cuáles son las dinámicas y las tendencias que en términos de la negociación colectiva estamos observando a nivel de América Latina y particularmente de los países Andinos.

Permítanme iniciar por unos comentarios generales que aparentemente son innecesarios, pero que es necesario traerlos a colación, y es de cuáles son los elementos y los principios que en el marco de la OIT como organismo tripartito que regula las relaciones laborales, dieron pie al Derecho Laboral y a los convenios internacionales y aquí hay que entender la dinámica de esas relaciones laborales; el derecho internacional se fundamenta en buscar la protección a la parte más débil en la relación laboral, ese es el principio y la esencia del Derecho Laboral, y en el tripartismo y en los convenios internacionales lo que trataba era de eso, de proteger, en una relación en donde el Estado tiene el poder político, el empresario tiene el poder económico y el trabajador no tiene más que su fuerza de trabajo, había que proteger esa parte más débil de la relación laboral en el mundo del trabajo, que era el trabajador.

Pero miremos la particularidad de los trabajadores de la Administración Pública; miren ustedes este fenómeno, el Estado, el Gobierno, es a su vez quien tiene el poder político y quien tiene el poder económico en la relación con sus propios trabajadores, tiene una concentración de poderes en esa relación, por eso en el nivel del Estado nosotros no hablamos de una relación tripartita, sino de una relación bipartita entre Estado, que es a su vez empleador y sus propios trabajadores; esto a nuestro juicio es lo que ha originado que se tenga en cuenta en términos del

mundo del trabajo y particularmente de la OIT el que existiera la necesidad de tener unos convenios específicos para los trabajadores de la administración pública, no solo esto de la concentración del poder, sino también de cómo va evolucionando la relación laboral a nivel general, donde se pasa de un proceso industrializado a un proceso de servicios en donde el Estado tiene una gran responsabilidad en la prestación de los servicios; esa responsabilidad del Estado en la prestación de los servicios y en buena parte la concentración del Estado como empleador, fue el que dio origen a los Convenios 151 y 154 de la OIT. A nuestro juicio, estos dos convenios que son complementarios de los convenios fundamentales de libertad sindical, el 87 y el 98, son los que nos permiten un marco regulatorio internacional para fundamentar las condiciones de derecho y de sujetos de derecho de los empleados públicos y hay que entender que la sola adopción de los Convenios 151 y 154 ya marcó en el ámbito internacional unas condiciones de garantías de derecho fundamentales para los trabajadores de la Administración Pública; ahí están, están contenidos en los convenios 151 y 154, ¿y esto a qué nos lleva, en términos de nuestro planteamiento? Quienes han suscrito dichos convenios, tienen que trabajar sobre la base de la progresividad en términos del Derecho, este es un debate que hay que darlo, porque es imposible que Estados que han suscrito convenios como el 87 y el 98 y complementariamente el 151 y el 154, trabajen sobre la base, no de esos pisos mínimos, sino incluso por debajo de esos pisos mínimos establecidos por los convenios internacionales. Allí no hay progresividad en términos del Derecho para los trabajadores, hay procesos regresivos en términos de Derecho y esos procesos regresivos hay que evacuarlos en el continente: no es posible –y aquí voy hacer alusión no a Colombia sino al Perú– no es posible que el Perú, adoptando el convenio 151, saque una ley que definitivamente no establece un proceso progresivo del derecho de negociación colectiva para los empleados públicos en el Perú, sino que definitivamente lo niega, entonces entramos a esta controversia de la progresividad y la regresividad en el Derecho.

Hay que recordar y hay que establecer que los convenios internacionales son los pisos mínimos acordados en el mundo del trabajo en el marco de la OIT para el respeto y aplicación de los derechos de los trabajadores; si no tenemos eso claro, entonces vamos escribiendo leyes a la luz de la adopción de los convenios internacionales, vamos adoptando leyes en el ámbito nacional que lo que hacen es restringir y limitar esos pisos mínimos establecidos por los convenios internacionales; y aquí hay muchos miedos, y hay que ir borrando esos miedos, porque en definitiva hay que establecer cuál es la tendencia que logra someter a los empleados públicos, a los trabajadores de la Administración Pública y del Estado como sujetos de derechos fundamentales; no podemos permitir que siga siendo la tendencia de la tesis estatutaria, aquella que señala que por tener una vinculación

legal y reglamentaria los empleados al servicio del Estado, no son sujetos de derecho. O sea (según esta tesis) es el Estado empleador directamente el que establece de manera unilateral cuáles son las condiciones salariales y cuáles son las condiciones laborales de sus trabajadores del Estado. Esa tesis estatutaria tuvo mucha fuerza y sigue teniendo mucha fuerza en el continente; aún hoy hay Estados que niegan ese derecho sobre la base de esa tesis estatutaria y es que las competencias están dadas es al nominador, las competencias están dadas es al empleador, en este caso al Estado y el Gobierno; y si las competencias están dadas, entonces no es necesario ni es obligatorio someter la fijación de esas condiciones laborales y salariales a un proceso de negociación colectiva.

Pero esto augura peor aún las cosas, cuando hay aún Estados que sobre la base de esa misma concepción de la vinculación legal y reglamentaria de los trabajadores del Estado e incluso con otros argumentos posiblemente más sutiles, pero más peligrosos, dicen que esos trabajadores no tienen derecho ni siquiera a la organización sindical; tenemos países aquí muy cercanos, vecinos, donde desde la norma nacional, como en Bolivia, se niega el derecho de la organización sindical a los trabajadores del Estado sobre la base de que allí hay una prelación de cuál es la condición y la garantía del Estado sobre todos los ciudadanos y sobre la base sutil y peligrosa de que la organización de los trabajadores del propio Estado puede significar un atentado a la seguridad nacional.

Estas son tesis totalmente regresivas en términos de la aplicación del derecho laboral y del derecho de libertad sindical y aquí yo quiero poner otro tema importante a discusión, porque es que el derecho de libertad sindical como un derecho fundamental, como uno de los asuntos fundamentales de la norma internacional de la OIT, está amprado sobre tres patas, es una mesa que tiene tres patas: el derecho de asociación, el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga; si limitamos cualquiera de esas tres patas, estamos coartando e imposibilitando la expresión de la libertad sindical, que es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Ahora bien, vuelvo entonces a retomar el tema de la progresividad y la regresividad y ahí si me voy a referir un poco a la situación propia del Colombia. Los convenios 151 y 154 de la OIT fueron incorporados en Colombia hace aproximadamente unos 15 años y ya estaban ratificados el 87 y el 98, o sea no es la falta de normatividad. Infelizmente, como dirían los brasileros, pasaron casi 15 años después de ratificados los convenios 151 y 154 para lograr hacer efectivo el derecho de negociación colectiva en Colombia; entonces, aquí tenemos que poner sobre la mesa también una discusión que no es solo de Colombia, es una discusión del conjunto de los países que han ratificado estos convenios y que tienen la obligación

de aplicarlos en su integridad como pisos mínimos, no como techo, sino como pisos mínimos en términos de derechos, y mucho menos en una coerción regresiva del derecho y de esas condiciones establecidas en los convenios internacionales.

Desde la misma expedición de la Ley 411 del 98, que fue la ley que incorporó el convenio 151, el que estableció que era necesario reglamentar la negociación colectiva para los trabajadores de la administración pública en Colombia; desde el 98 y solo hasta el 2009, aparece el primer decreto reglamentario de la negociación colectiva para los empleados públicos en Colombia, pero ya lo dijo el Viceministro, un decreto, el 535 del 2009, que más que posibilitar la negociación, lo que hacía era negarla y negar el contenido y los principios esenciales establecidos en el convenio 151 y en el convenio 154; esa negación obligó a una amplia movilización y a unas estrategias del movimiento sindical para romper esas limitaciones establecidas desde un decreto que no posibilitaba la negociación, sino que la negaba; y en medio se atravesó un hecho que quiero resaltar políticamente, y es que por primera vez la comisión de expertos en la aplicación de normas y recomendaciones de la OIT hace un estudio general en el 2013 sobre la negociación colectiva en la Administración Pública, que se titula “La negociación colectiva en la Administración Pública, un camino a seguir” y es el primer estudio general sobre la aplicación de los convenios 151 y 154 de la OIT y sus respectivas recomendaciones, y ese estudio puso en evidencia que aún en términos de la aplicación de la negociación colectiva para la Administración Pública a nivel global, hay grandes déficits. Hay avances, pero también hay grandes déficits.

En Colombia, tanto el estudio, como las posibilidades de un nuevo marco jurídico nacional y de una situación política nueva, después de que habíamos pasado 8 años por un gobierno que diluyó completamente la institucionalidad política, se logra recomponer la institucionalidad política; en los 8 años anteriores el gobierno había liquidado el Ministerio del Trabajo y nuevamente se restituye el Ministerio del Trabajo y se restituye la institucionalidad política para potenciar las posibilidades del respeto a los derechos de los trabajadores a nivel general, ¿Por qué? Y aquí quiero poner otro tema: progresividad, regresividad, tema de la tesis estatutaria contra tesis contractual, los temores de la tesis estatutaria y las posibilidades de que haya realmente negociación bilateral de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, surge aquí el otro temor, que es el temor de hasta dónde podemos avanzar en el proceso de negociación, cuáles son los alcances de la negociación y yo diría que aquí tenemos que rescatar aquellas tesis que dicen “todo es posible negociar” porque la negación de algunos asuntos de la negociación después se rompe sobre la vía de los hechos mismos.

Tenemos la experiencia propia de Colombia. El decreto 535 negaba totalmente las posibilidades de negociar, hablaba solo de la concertación, no se podía presentar pliego de peticiones, no se podían presentar solicitudes respetuosas al empleador. Después surge el decreto 1092 que en su artículo 3ro decía “no se puede negociar esto, esto, esto, esto y esto” y había un listado totalmente negatorio de las posibilidades de la negociación. El movimiento sindical, de manera inteligente, dijo “aún con ese decreto 1092, con todo y su negación, sentémonos en la mesa de negociación para romper en la propia mesa de negociación las restricciones y limitaciones y la negación al proceso de negociación”. No era todavía viceministro de relaciones laborales el doctor Borda, pero fue el asesor en la negociación en el 2013, fue asesor del Gobierno en esa negociación y hay que reconocer, con el Viceministro logramos romper esa concepción restrictiva, negativa y regresiva del derecho de negociación, porque en el 2013 negociamos todo lo que el Decreto 1092 decía no se podía negociar, incluyendo salarios; por eso negociamos a su vez para considerar el concepto progresivo del respeto del derecho, aplicación plena del derecho, negociar incluso la modificación del Decreto 1092 que fue lo que dio vida de manera concertada y negociada al Decreto 160.

El Decreto 160 no es la expresión de la voluntad unilateral del Gobierno de modificar la norma nacional para garantizar el proceso de negociación, no; es el resultado de un proceso de negociación en el 2013, que obligó a las partes a revisar cuál era el procedimiento, los alcances y las posibilidades que habían de la negociación colectiva para los trabajadores de la Administración Pública; entonces el 160, que es el que regula actualmente la negociación colectiva en Colombia, es el resultado también de un proceso de negociación para eso.

Aquí estaba yo resaltando el tema de la institucionalidad dentro de cualquier ámbito nacional para garantizar la negociación. ¿Cuáles son entonces las condiciones institucionales para posibilitar esa negociación? Y hay que decirlo con honestidad y con tranquilidad; 2013 y 2014, la mesa de negociación en Colombia con los trabajadores de la Administración Pública, se sentaron todas las entidades del Estado que tenían la obligación y la responsabilidad de negociar: Ministerio de Hacienda, Ministerio del Trabajo, Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento de Planeación; pero hay que decirlo también y hay que hacer un reconocimiento porque es que la negociación no es un acto unilateral sino bilateral y es que el movimiento sindical colombiano del Estado se sentó de manera unificada a negociar en el 2013 y a negociar en el 2015; fueron las tres centrales sindicales de manera concentrada y unificada las que se sentaron en el 2013 y lograron un acuerdo en el 2013 con las federaciones de los trabajadores del Estado y con la ISP y fueron esas mismas organizaciones del 2015 las que de manera unificada u concentrada se sentaron a negociar.

Adicionalmente quisiera señalar lo siguiente, y es que en ese proceso de negociación hemos tenido que lograr un aprendizaje de otras experiencias, por eso es muy importante traer experiencias hoy al Perú de cuáles han sido las condiciones, los procesos de negociación en la Argentina, en Uruguay y ahora en las propias experiencias que estamos teniendo en Colombia, porque para destrabar el proceso de negociación en Colombia, para lograr tener un decreto reglamentario efectivo de negociación colectiva, también tuvimos que intercambiar experiencias con Argentina, con Uruguay para ver qué era lo rescatable de esas experiencias, que no son propias sino ajenas, pero que son beneficiosas para potenciar la negociación colectiva en el ámbito nacional.

Es posible que existan condiciones nacionales en el ámbito jurídico y legal pero también es cierto que las tendencias globales obligan a ir en un proceso progresivo de aplicación de los Convenios fundamentales de la OIT; por eso no puede decirse “este es un Estado tan particular que aquí no podemos aplicar, así lo tengamos ratificado, el Convenio 151 de la OIT”, ¿no?, ahí está ese piso mínimo y hay que aplicarlo así existan condiciones particulares en el ámbito nacional; y las experiencias ajenas son importantes en la medida que nos permiten identificar cuáles son aquellos factores que en el ámbito nacional son más aplicables que nos permitan desarrollar plenamente el derecho de negociación colectiva.

En razón de ello, creo que es necesario señalar y resaltar que en Colombia uno de los temas de discusión, como lo planteó el viceministro, es el tema de cuál es el escenario para redimir el conflicto, y la verdad nosotros tenemos que decir que el escenario en la mediación hasta ahora no ha sido funcional, es una situación que tiene características particulares que hoy voy a simplemente señalarlas para ir terminando. ¿Cuáles son las características particulares? Hay toda una cultura anti sindical arraigada en Colombia, que en buena medida ha sido potenciada por el conflicto armado que hemos vivido en Colombia; esa cultura antisindical ha llevado a que hace 20 años teníamos aproximadamente un 14 % de índices de sindicalización a un 4 % que tenemos en la actualidad, y que no ha sido solo fruto de la dificultades propias internas del movimiento sindical, sino que han pesado también los factores externos, la persecución, casi que el exterminio físico de la dirigencia sindical, más de 3 mil dirigentes sindicales asesinados a lo largo de 20 años, todo esto da cuenta de que existen factores externos que han significado toda una expresión de cultura antisindical. En esas condiciones de cultura antisindical y de democracias frágiles, es mejor tener mecanismos decisorios que mecanismos de mediación que terminan siendo mecanismos muy frágiles para resolver el conflicto; el conflicto es mejor dejarlo a un proceso, como hemos dicho, de arbitramento como un mecanismo definitorio y no un mecanismo de mediación que a veces impide, en las democracias frágiles y en las condiciones de cultura antisindical, que se vuelvan efectivos sus mecanismos.

Y aquí hay que decirlo también. Es que aquí no tenemos los procesos que se tienen en Francia, donde no necesitan ningún tipo de reglamento ni de reglas establecidas para la negociación colectiva de los empleados públicos, sino que se definen sobre la base de la correlación de fuerzas; los trabajadores de la Administración Pública en Francia salen a una huelga general y establecen mediante ella las condiciones de la negociación, el ámbito, las características y las posibilidades de la negociación. Aquí tenemos también movimiento sindical debilitado, fruto de muchos factores externos e internos que nos obligan a pensar en que es necesario reglar en lo estrictamente necesario pero lo más ampliamente posible todo lo que tiene que ver con los procesos de negociación colectiva. ¿Eso qué quiere decir? Que las normas y los reglamentos establecidos son normas y reglamentos establecidos que nos permitan identificar con precisión y claridad el ámbito, la cobertura, el procedimiento, las condiciones de negociación para empleados públicos.

Termino diciendo que nosotros somos y hemos sido portadores de un planteamiento y es que hay que ir rompiendo las diferencias que hay establecidas sobre los trabajadores de la Administración Pública y los trabajadores del Sector Privado en términos de las condiciones como sujetos de derechos. No se trata de considerar que son lo mismo los trabajadores de la administración pública y los trabajadores del Sector Privado; se trata de considerar que ambos son sujetos de derechos fundamentales y esos derechos fundamentales están establecidos en los convenios internacionales de la OIT.

Si logramos entender esa dinámica, logramos entonces interpretar la necesidad que tenemos, en el ámbito nacional, de lograr un concepto y un proceso progresivo de garantía de derechos. Tengo que decirlo –no puedo yo mismo ponerme aquí una censura frente a la situación de Perú porque no soy peruano– la Ley Servir es una ley negatoria del derecho de negociación colectiva, tal como está establecida, tal como está planteada, es una ley que ni siquiera establece sobre la base del Convenio 151 el piso mínimo del respeto al derecho de negociación colectiva. En razón de eso hemos dicho tanto al Director de Servir, Dr. Juan Carlos Cortés, como lo dijo incluso un programa de control de la OIT que era necesario revisar el contenido y el principio establecido en la Ley Servir: no podemos seguir trabajando sobre el concepto del diálogo de sordos, donde se le dice, se le dice y se le dice al Gobierno que es necesario modificar una ley que es negatoria del derecho de negociación colectiva y que el Gobierno escuche por un oído y le salga por el otro. Si no hay una modificación a esa ley, tenemos que decirlo y llevarlo a todos los escenarios internacionales necesarios, que aquí en el Perú, se está negando el derecho de negociación colectiva para los empleados públicos. Muy agradecido.