

Imprimir

El Decreto 234 de 2026: ¿exceso presidencial o cumplimiento tardío de una obligación constitucional?

El debate político colombiano ha vuelto a colocar en el centro de la discusión los límites del poder presidencial. Las manifestaciones del presidente Abelardo de la Espriella y de otros dirigentes políticos acerca de lo que consideran un uso excesivo de la potestad reglamentaria durante el Gobierno de Gustavo Petro plantean una controversia que merece ser examinada con serenidad jurídica. El asunto no es menor: en una democracia constitucional, determinar dónde termina la potestad reglamentaria y dónde comienza la competencia exclusiva del Congreso constituye una garantía fundamental frente a cualquier concentración del poder.

Pero esa discusión no puede resolverse mediante una consigna. Mucho menos puede convertirse en un juicio político retrospectivo según el cual todo decreto expedido para desarrollar una política pública controversial representa, por esa sola circunstancia, una invasión de las competencias legislativas. La Constitución de 1991 no diseñó un presidente condenado a contemplar pasivamente las leyes aprobadas por el Congreso. Le atribuyó expresamente una función que es indispensable para comprender la controversia alrededor del Decreto 234 de 2026: hacer posible que las leyes se cumplan efectivamente.

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución no deja demasiado espacio para la ambigüedad. Corresponde al presidente de la República:

“Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

La importancia de la expresión final suele perderse en medio de la controversia política. La Constitución no atribuye al presidente una potestad reglamentaria ornamental. Tampoco le entrega simplemente la posibilidad discrecional de repetir mediante decretos aquello que previamente dijo el Congreso. Le asigna una competencia constitucional encaminada a obtener “la cumplida ejecución de las leyes”.

La jurisprudencia constitucional ha sido especialmente clara sobre este punto. La Corte Constitucional ha señalado que la potestad reglamentaria proviene directamente del artículo 189.11 y, por ello, no necesita una autorización legislativa específica para cada ley. El presidente puede ejercerla cuando resulte necesaria para garantizar su cumplida ejecución. Más expresivamente todavía, la Corte ha caracterizado esta competencia como un verdadero “derecho-deber” del Ejecutivo de conducir la ley hacia su operatividad efectiva: el reglamento permite llevar el mandato abstracto del legislador al terreno de la realidad.

Esta precisión cambia sustancialmente el debate alrededor del Decreto 234 de 2026 sobre negociación colectiva por niveles.

Porque una cosa es sostener —correctamente— que el presidente no puede sustituir al Congreso, crear mediante decreto derechos u obligaciones reservadas a la ley o modificar aquello que el legislador decidió. Y otra muy diferente consiste en afirmar que el Ejecutivo tampoco puede reglamentar derechos y obligaciones que ya existen en la Constitución, en la ley y en los convenios internacionales del trabajo incorporados al derecho interno, aun cuando esa reglamentación resulte necesaria para hacerlos efectivos.

Esa diferencia constituye el verdadero problema constitucional.

Una potestad que tiene límites, pero también una finalidad

El punto de partida debe ser inequívoco: la potestad reglamentaria no es ilimitada.

El presidente no puede legislar invocando el artículo 189.11. No puede modificar una ley mediante decreto reglamentario, crear excepciones que el legislador no estableció, reducir derechos reconocidos legalmente ni apropiarse de materias sometidas constitucionalmente a reserva de ley. La Corte Constitucional ha insistido en que el reglamento puede detallar los aspectos técnicos y operativos necesarios para ejecutar la ley, pero no puede modificar, ampliar o restringir su contenido y alcance.

Pero reconocer esos límites no significa despojar al presidente de sus competencias.

Existe una tendencia a leer la potestad reglamentaria exclusivamente desde una perspectiva negativa: preguntarse qué está prohibido hacer al presidente. La Constitución obliga a incorporar una segunda pregunta: ¿qué está obligado a hacer el presidente cuando una ley requiere desarrollo para adquirir efectividad?

La Corte Constitucional ofrece una respuesta particularmente útil. Ha explicado que la potestad reglamentaria busca convertir en realidad el enunciado abstracto de la ley y que se conecta con la expedición de las normas generales indispensables para conseguir su cumplida ejecución.

Por eso, la potestad reglamentaria no se agota después de que un presidente expide el primer decreto. Mientras la ley permanezca vigente y requiera adecuaciones para su efectiva aplicación, la competencia permanece. La Corte ha señalado incluso que el artículo 189.11 no establece una limitación temporal, precisamente porque conseguir la cumplida ejecución de la ley puede exigir una actuación permanente y adaptada a circunstancias sociales cambiantes.

Este es el criterio relevante frente al Decreto 234.

Debe hacerse una distinción fundamental: una cosa sería que el Gobierno pretendiera modificar el Convenio 154 de la OIT, introducir obligaciones diferentes de las allí establecidas o intervenir en materias constitucionalmente reservadas al Congreso; otra es adoptar medidas reglamentarias encaminadas a hacer efectivas obligaciones que ya forman parte del ordenamiento colombiano.

En el primer escenario existiría extralimitación.

En el segundo puede existir precisamente aquello que ordena el artículo 189.11: cumplida ejecución de las leyes.

El derecho que el Decreto 234 no inventó

El Decreto 234 de 2026 no creó el derecho de negociación colectiva. Ese derecho existía mucho antes de Gustavo Petro.

El artículo 55 de la Constitución garantiza expresamente la negociación colectiva para regular las relaciones laborales y, además, incorpora una obligación positiva que frecuentemente se olvida: “Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”.

Tampoco fue el Gobierno Petro el que incorporó el Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo al ordenamiento colombiano. Colombia aprobó ese convenio mediante la Ley 524 de 1999. Por tanto, al momento de expedirse el Decreto 234 de 2026 habían transcurrido más de veinticinco años desde la decisión del Estado colombiano de asumir internacionalmente las obligaciones relacionadas con el fomento de la negociación colectiva.

Y aquí aparece un elemento decisivo.

El artículo 5 del Convenio 154 no se limita a decir que los Estados pueden tolerar la negociación colectiva. Ordena adoptar “medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva”. Entre sus objetivos se encuentra posibilitarla a todos los empleadores y categorías de trabajadores comprendidos por el Convenio, extenderla progresivamente, promover reglas de procedimiento y, especialmente, impedir que la inexistencia, insuficiencia o inadecuación de esas reglas termine obstaculizándola.

Resulta difícil imaginar una obligación internacional más estrechamente relacionada con la potestad de reglamentar. Si el propio Convenio ordena adoptar medidas para impedir que la inexistencia de reglas obstaculice la negociación colectiva, sostener que la ausencia de desarrollo legislativo detallado obliga necesariamente al Ejecutivo a permanecer inactivo durante décadas conduce a una paradoja: la ausencia de regulación que el Convenio ordena superar terminaría convirtiéndose en la razón para impedir que el Estado adopte medidas para superarla.

El problema adquiere todavía mayor dimensión cuando se recuerda el artículo 53 de la Constitución: los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados “hacen parte de la legislación interna”.

Es decir, no estamos frente a una aspiración política del Gobierno Petro. Estamos frente a un convenio internacional aprobado por una ley de la República, incorporado a la legislación interna y directamente relacionado con un derecho expresamente garantizado por el artículo 55 constitucional.

El Decreto 234 no incorporó el Convenio 154 al derecho colombiano, no creó la obligación estatal de fomentar la negociación colectiva y tampoco creó ese derecho. Todo ello existía previamente. Lo que debe determinarse es si el decreto hizo operativas obligaciones jurídicas preexistentes o si, en alguna de sus disposiciones, creó autónomamente un régimen reservado al legislador.

Esa es la discusión jurídicamente relevante.

Tal vez el Estado no actuó demasiado: actuó demasiado tarde

Existe, además, una dimensión temporal que debería incomodar a quienes observan este asunto exclusivamente desde la perspectiva del supuesto exceso presidencial.

La Ley 524 fue expedida en 1999. Transcurrió un cuarto de siglo. Durante ese tiempo Colombia reconoció constitucionalmente la negociación colectiva, mantuvo vigente el Convenio 154 y proclamó reiteradamente su compromiso con los derechos colectivos del trabajo. Pero la realidad siguió mostrando algo muy diferente. Después de más de dos décadas de vigencia del Convenio 154, quizá el interrogante no debería ser solamente si el Gobierno actuó demasiado, sino si el Estado colombiano actuó demasiado tarde.

Esa pregunta adquiere especial relevancia cuando abandonamos por un momento los

códigos y las sentencias y observamos las cifras.

Colombia presenta una de las estructuras de negociación colectiva más débiles del mundo desarrollado. Las mediciones históricas utilizadas en estudios sobre relaciones laborales han situado la cobertura estrictamente obtenida mediante convenciones colectivas alrededor del 0,9 % en determinados períodos y universos estadísticos. Al mismo tiempo se han reportado participaciones cercanas al 2 % mediante contratos sindicales y alrededor del 5 % mediante pactos colectivos, dependiendo de la fuente, período, población considerada y metodología utilizada.

Las mediciones internacionales más recientes confirman la gravedad estructural del problema, aunque empleen metodologías diferentes. La OCDE reportó que en 2025 la densidad sindical colombiana era de apenas 4,9 %, la más baja entre sus países miembros. Y el dato del sector privado resulta todavía más contundente: solamente 2,7 %, frente a un promedio de 10,1 % en el sector privado de la OCDE. Incluso si se consideran exclusivamente los trabajadores formales colombianos, la densidad apenas alcanza el 6,8 %.

Por tanto, Colombia no enfrenta una crisis provocada por el exceso de negociación colectiva. Enfrenta exactamente el problema contrario. La inmensa mayoría de los trabajadores no negocia colectivamente sus condiciones laborales.

El 0,9 % y una pregunta incómoda

La cifra cercana al 0,9 % de cobertura mediante convenciones colectivas permite dimensionar el problema. Si la convención colectiva constituye la expresión clásica de la negociación entre organizaciones sindicales y empleadores, una cobertura de semejante magnitud significa que el derecho reconocido por el artículo 55 de la Constitución tiene una presencia marginal en la experiencia laboral cotidiana de millones de colombianos.

Y allí aparece una contradicción que debería preocupar independientemente de la orientación ideológica. Tenemos un derecho constitucional de negociación colectiva. Tenemos libertad sindical constitucionalmente protegida. Tenemos los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT.

Tenemos una legislación laboral que reconoce las convenciones colectivas. Tenemos un Estado constitucionalmente obligado a promover la concertación. Pero tenemos una cobertura convencional extremadamente reducida y una tasa de sindicalización de apenas 4,9 %.

Algo no funcionó.

Y cuando un derecho reconocido durante décadas apenas logra penetrar la realidad, la respuesta jurídica no puede consistir exclusivamente en proteger las instituciones contra una eventual intervención excesiva del Estado. También debe preguntarse si el diseño institucional existente ha sido suficiente para garantizar efectivamente ese derecho.

Esta es precisamente una de las virtudes del Decreto 234: intentar ampliar el radio de acción de la negociación colectiva y superar un modelo excesivamente concentrado en la empresa individual.

No toda “negociación” colectiva significa lo mismo

Existe, además, una segunda distorsión que debe examinarse.

Durante años las estadísticas colombianas han convivido con tres instituciones que no son jurídicamente equivalentes: las convenciones colectivas, los pactos colectivos y los contratos sindicales. Presentarlas indistintamente como expresiones equivalentes de negociación colectiva puede producir una imagen artificialmente optimista.

La convención colectiva es el resultado paradigmático del ejercicio de la autonomía colectiva entre organizaciones sindicales y empleadores. El pacto colectivo, en cambio, se celebra con trabajadores no sindicalizados. Y el contrato sindical responde a una estructura jurídica distinta, relacionada con la prestación de servicios u obras mediante una organización sindical.

Las diferencias no son solamente conceptuales.

Tanto la academia laboral como los organismos internacionales han expresado durante años objeciones respecto de la utilización práctica de algunas de estas instituciones.

Los pactos colectivos han generado particular preocupación cuando son utilizados para ofrecer a los trabajadores no sindicalizados condiciones semejantes o superiores a las obtenidas por una organización sindical, creando así un incentivo económico para no afiliarse o para abandonar el sindicato. En esos casos dejan de actuar como un mecanismo neutral de relaciones laborales y pueden convertirse en un instrumento capaz de debilitar la libertad sindical.

Algo semejante explica las controversias alrededor del contrato sindical cuando deja de funcionar como una verdadera expresión de autonomía sindical y termina utilizado como mecanismo de suministro de mano de obra o intermediación, desnaturalizando la función constitucional de la organización de trabajadores.

Por eso el dato es mucho más inquietante cuando se observa en conjunto: aproximadamente 0,9 % mediante convenciones colectivas, frente a registros históricamente superiores asociados a contratos sindicales y pactos colectivos, instrumentos estos últimos que no pueden equipararse automáticamente con la negociación colectiva sindical genuina y sobre los cuales han recaído importantes cuestionamientos.

El problema colombiano, entonces, no es solamente de cobertura. También es de calidad institucional de la cobertura.

La negociación por niveles como instrumento de ampliación

Desde esa perspectiva puede comprenderse mejor una de las mayores virtudes del Decreto 234 de 2026: abrir posibilidades reales para que la negociación colectiva pueda desarrollarse en niveles superiores al de una sola empresa. Durante décadas el modelo predominantemente empresarial produjo un círculo difícil de romper. Para negociar había que organizar trabajadores. Pero en miles de pequeñas y medianas empresas organizar un sindicato resulta extraordinariamente difícil. Sin sindicato no existe negociación colectiva

convencional. Sin negociación colectiva los trabajadores tienen pocos incentivos visibles para sindicalizarse. Y sin crecimiento sindical la cobertura de negociación permanece estancada. La negociación sectorial o multinivel puede romper parcialmente ese círculo.

Permite que organizaciones de trabajadores y empleadores discutan condiciones que afectan a una rama, sector o conjunto de empresas, sin impedir necesariamente que en el nivel empresarial puedan negociarse posteriormente mejoras o adaptaciones particulares.

No se trata de una extravagancia ideológica colombiana.

Los sistemas de negociación en distintos niveles forman parte de la experiencia comparada de numerosos países y permiten que la cobertura de los acuerdos colectivos sea considerablemente superior a la tasa de afiliación sindical.

Esta característica resulta especialmente importante para Colombia.

Si la sindicalización general apenas alcanza el 4,9 % y en el sector privado el 2,7 %, condicionar toda posibilidad real de negociación colectiva a la creación previa de un sindicato suficientemente fuerte dentro de cada empresa significa mantener una barrera estructural extraordinariamente alta.

El Decreto 234 intenta modificar esa realidad.

Y esa finalidad coincide significativamente con el mandato del artículo 5 del Convenio 154: adoptar medidas destinadas a que la negociación colectiva pueda extenderse y, particularmente, impedir que la inexistencia o insuficiencia de reglas obstaculice su desarrollo.

Negociar por sector también puede mejorar la competencia

Existe incluso una dimensión económica que suele desaparecer del debate. La negociación sectorial no necesariamente representa una amenaza para la empresa. Puede convertirse en

un instrumento para mejorar la calidad de la competencia.

Cuando las empresas de una misma actividad compiten exclusivamente reduciendo salarios, tercerizando actividades o deteriorando condiciones laborales, el trabajo se convierte en una de las principales variables de ajuste competitivo. Un piso sectorial negociado colectivamente puede modificar parcialmente esos incentivos.

Si determinadas condiciones mínimas son comunes dentro de una actividad económica, las empresas tendrán mayores incentivos para competir mediante productividad, innovación, tecnología, calidad del producto, organización empresarial y capacidad gerencial.

En términos sencillos: que la ventaja competitiva no consista en determinar quién consigue pagar menos por el mismo trabajo.

Esto no significa desconocer las enormes diferencias existentes entre empresas, regiones y sectores productivos. Precisamente por ello un modelo inteligente de negociación multinivel necesita coordinación, gradualidad, representatividad y mecanismos que permitan reconocer las particularidades económicas de cada actividad. Pero esa es una razón para perfeccionar el modelo, no para descartar la negociación sectorial.

La democracia también ocurre en el lugar de trabajo

Existe finalmente una razón democrática.

Una sociedad democrática no puede limitar la participación de los ciudadanos al momento electoral. Durante buena parte de su vida las personas se encuentran trabajando. Allí se determina su ingreso, su tiempo disponible, sus posibilidades familiares, sus oportunidades de formación, sus condiciones de seguridad y una parte fundamental de su proyecto de vida. La negociación colectiva introduce democracia precisamente en ese espacio. Permite sustituir parcialmente la determinación unilateral de las condiciones laborales por procedimientos de diálogo, representación, deliberación y acuerdo.

Por eso la libertad sindical y la negociación colectiva ocupan un lugar tan relevante dentro de las normas internacionales del trabajo. Y por eso una tasa de sindicalización de 4,9 % y una cobertura convencional extraordinariamente reducida no deberían interpretarse simplemente como estadísticas laborales. Son indicadores de un déficit de diálogo social.

La OCDE continúa señalando que la negociación colectiva y el diálogo social permanecen muy débiles en Colombia. Por ello, ampliar la cobertura no es solamente una política favorable a los sindicatos. Es una política destinada a fortalecer una institución democrática de regulación de los mercados laborales.

El control judicial debe hacerse artículo por artículo

Nada de lo anterior significa que el Decreto 234 deba considerarse inmune al control judicial. Todo lo contrario. Precisamente porque defendemos la potestad reglamentaria como una competencia constitucional importante debemos defender también sus límites.

La pregunta que deberá resolver la jurisdicción contencioso-administrativa no puede ser simplemente si el Gobierno Petro expidió una regulación amplia sobre negociación colectiva. Debe examinarse cada disposición y determinarse si desarrolla obligaciones preexistentes, establece procedimientos indispensables para hacerlas efectivas y permanece dentro del marco trazado por la Constitución y la ley.

Si una disposición concreta crea una obligación que solamente podía establecer el Congreso, deberá ser anulada. Si modifica una decisión legislativa, deberá ser anulada. Si invade una materia sometida a reserva de ley, deberá ser anulada. Pero si simplemente hace operativa una obligación previamente incorporada al ordenamiento, organiza procedimientos para ejercer un derecho existente o elimina obstáculos reglamentarios que impedían su eficacia, estamos ante el terreno natural del artículo 189.11.

No existe una contradicción inevitable entre legalidad y eficacia. La legalidad sin eficacia puede convertir los derechos en declaraciones simbólicas; la eficacia sin legalidad puede conducir a la arbitrariedad. El constitucionalismo exige preservar simultáneamente ambas

dimensiones.

El bloque de constitucionalidad no solamente prohíbe: también obliga

Existe otro aspecto que merece especial atención.

Se ha utilizado la pertenencia de los convenios internacionales del trabajo al ordenamiento constitucional como argumento para restringir la intervención del Ejecutivo. Pero el razonamiento puede invertirse.

El bloque de constitucionalidad no constituye solo un parámetro negativo. Impone el deber de proteger de manera especial, en nuestro caso la negociación colectiva. Sobre todo, contiene obligaciones positivas para las autoridades.

Esa distinción resulta crucial.

Si el Convenio 154 obliga al Estado a fomentar la negociación colectiva y el artículo 55 de la Constitución impone al Estado el deber de promover la concertación, esas normas no pueden interpretarse exclusivamente como barreras frente a la Administración. También son mandatos de actuación. El presidente no adquiere por ello facultades legislativas extraordinarias. Pero tampoco puede utilizar la reserva de ley como argumento para abstenerse de ejercer las competencias que la propia Constitución sí le otorgó.

Después de un cuarto de siglo de vigencia del Convenio 154, una tasa de sindicalización que apenas llega al 4,9 % y una cobertura convencional que continúa siendo excepcional, la pregunta histórica quizá no sea por qué Colombia intentó ampliar la negociación colectiva.

La verdadera pregunta es por qué tardó tanto en hacerlo.

Carlos Guarnizo

Foto tomada de: La Silla Vacía