

Imprimir

Diversos gremios económicos, entre ellos Fenalco, han reaccionado críticamente frente a la expedición del Decreto 234 del 6 de marzo de 2026, mediante el cual el Gobierno colombiano reglamenta la negociación colectiva por sector de industria o de servicios. Desde estas organizaciones empresariales se han planteado cuestionamientos tanto sobre la supuesta falta de legalidad del instrumento normativo como sobre su conveniencia económica e institucional. En este contexto, han reaparecido narrativas de carácter alarmista que anticipan efectos adversos para el mercado laboral y la competitividad empresarial, reproduciendo un patrón discursivo recurrente en los debates sobre ampliación de derechos colectivos del trabajo. Estas advertencias, que suelen presentarse como inevitables consecuencias del modelo de negociación sectorial, forman parte de una reacción típica de los actores económicos frente a reformas que buscan reequilibrar las relaciones de poder en el mundo del trabajo y fortalecer los mecanismos institucionales de diálogo social. Sobre la legalidad del decreto.

Sostener, como lo hacen algunos sectores, que el Gobierno nacional se encuentra arrogándose funciones legislativas o usurpando competencias propias del Congreso de la República, constituye una afirmación jurídicamente infundada y constitucionalmente insostenible. Tal reproche desconoce la naturaleza misma de la potestad reglamentaria atribuida al presidente de la República por el artículo 189 de la Constitución, en cuya virtud le corresponde asegurar la cumplida ejecución de la ley mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para su desarrollo. En este caso, el Ejecutivo no está creando ex nihilo una nueva institución jurídica ni innovando el ordenamiento laboral por fuera del marco legal; está, simplemente, dando desarrollo operativo y efectividad normativa a mandatos superiores y legales ya vigentes en el sistema jurídico colombiano.

En efecto, la reglamentación de la negociación colectiva por sector de industria o de servicios encuentra fundamento directo en normas que desde hace décadas integran el ordenamiento interno. De una parte, la Ley 27 de 1976 adoptó el Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva; de otra, la Ley 524 de 1999 aprobó el Convenio 154 de la OIT sobre el fomento de la negociación colectiva. Ambos instrumentos obligan al

Estado colombiano a promover, estimular y hacer efectiva la negociación colectiva, no de manera puramente formal o retórica, sino a través de mecanismos normativos e institucionales idóneos para su ejercicio real. El artículo 55 de la Constitución, además, no solo garantiza el derecho de negociación colectiva, sino que impone al Estado el deber de promover la concertación y los medios pacíficos de solución de los conflictos colectivos de trabajo. Por tanto, lejos de invadir la órbita legislativa, el decreto reglamentario se inscribe en el cumplimiento de un deber constitucional e internacional de desarrollo progresivo del derecho colectivo del trabajo.

La objeción empresarial parte, además, de una premisa errada: la de suponer que, por no existir una regulación histórica suficientemente detallada sobre la negociación sectorial, esta carecería de sustento jurídico. Sin embargo, en materia de derechos fundamentales laborales, la ausencia de una regulación minuciosa no equivale a prohibición. Por el contrario, cuando se trata de libertad sindical y negociación colectiva, la interpretación constitucionalmente correcta es aquella que favorece su eficacia, expansión y garantía. Así lo ha entendido la propia jurisprudencia laboral. En la sentencia SL462-2021, en aclaración de voto, la Corte Suprema de Justicia sostuvo expresamente que en Colombia sí es jurídicamente posible la negociación colectiva en niveles superiores al de empresa, esto es, por grupo de empresas, rama de actividad, industria o incluso a nivel regional o nacional. La Corte explicó que la falta de una mención específica en el Código Sustantivo del Trabajo no elimina esa posibilidad, pues el derecho de negociación colectiva tiene rango fundamental, está reconocido en la Constitución y se nutre de los Convenios 98 y 154 de la OIT, que forman parámetro obligatorio de interpretación.

Aún más relevante resulta el razonamiento de la Corte cuando afirma que no tendría sentido que el ordenamiento jurídico autorice la existencia de sindicatos de industria o por rama de actividad para luego negarles la posibilidad de negociar precisamente en el ámbito para el cual fueron creados. Ese argumento es decisivo. El derecho de asociación sindical no puede vaciarse de contenido mediante una interpretación restrictiva que reduzca artificialmente la acción de los sindicatos de industria al nivel de empresa, porque ello equivaldría a desconocer su naturaleza, su finalidad representativa y la autonomía colectiva que protege el

derecho internacional del trabajo. Si el ordenamiento reconoce distintas formas de organización sindical según su ámbito material de representación, debe admitirse, como consecuencia lógica y constitucional necesaria, que la negociación también pueda desplegarse en esos mismos niveles. Lo contrario convertiría la libertad sindical en un reconocimiento meramente nominal y no en una garantía efectiva.

La aclaración de voto de la Corte también subraya un punto de especial importancia: el Convenio 154 define la negociación colectiva de manera amplia, comprendiendo las negociaciones entre uno o varios empleadores, o una o varias organizaciones de empleadores, de una parte, y una o varias organizaciones de trabajadores, de la otra. Esa formulación excluye cualquier lectura reduccionista que pretenda confinar la negociación colectiva al estrecho ámbito de la empresa individual. A su vez, la doctrina de los órganos de control de la OIT ha insistido en que la negociación colectiva debe poder desarrollarse en diversos niveles y que una legislación o práctica estatal que imponga de manera rígida un único nivel negocial resulta problemática frente a la libertad sindical. Por ello, una reglamentación que habilita y ordena institucionalmente la negociación sectorial no rompe el sistema jurídico: lo armoniza con la Constitución, con los compromisos internacionales del Estado y con una lectura contemporánea del derecho del trabajo como instrumento de equilibrio material en relaciones estructuralmente asimétricas.

Desde esa perspectiva, el decreto no puede ser visto como un exceso del Ejecutivo, sino como una medida de concreción normativa destinada a remover obstáculos para el ejercicio de un derecho ya reconocido. El reglamento no sustituye al legislador; desarrolla principios y mandatos preexistentes para hacerlos aplicables en la realidad. Esa es, justamente, la función constitucional de la potestad reglamentaria: permitir que la ley y los mandatos superiores se tornen operativos, especialmente cuando la inercia normativa o la resistencia de ciertos actores económicos ha impedido por años la plena efectividad de derechos ya consagrados.

La necesidad del empresariado.

Lo que realmente revela la reacción adversa de ciertos sectores no es un problema de legalidad, sino la persistencia de una concepción restrictiva del derecho colectivo del trabajo, reacia a aceptar formas de negociación que corrijan la dispersión sindical, equilibren el poder de negociación y democratizen las relaciones laborales en sectores enteros de la economía.

El comportamiento reciente de algunos sectores del empresariado frente al fortalecimiento del derecho colectivo del trabajo confirma un patrón histórico de resistencia frente a cualquier intento de ampliar los espacios de organización sindical y negociación colectiva. En el marco del debate sobre la reforma laboral, lejos de promover ajustes razonables o participar en una discusión orientada a perfeccionar el proyecto normativo, buena parte de los gremios optó por una estrategia de bloqueo estructural. No se trató de simples modificaciones o de la llamada “peluqueada” legislativa que suele acompañar los procesos deliberativos en el Congreso; lo que ocurrió fue, en la práctica, una desarticulación sustancial del proyecto de ley, orientada a impedir que el ordenamiento jurídico avanzara hacia un marco más robusto de protección y promoción de la libertad sindical.

Esta resistencia no es meramente coyuntural. Responde a una concepción restrictiva del derecho colectivo del trabajo que históricamente ha buscado limitar el alcance real de la organización sindical y de la negociación colectiva en Colombia. Mientras se rechaza la adopción de reglas que fortalezcan institucionalmente el sindicalismo y la negociación por rama o sector de actividad, algunos actores empresariales continúan recurriendo a figuras jurídicas que, en la práctica, han sido utilizadas para debilitar la acción sindical. Un ejemplo paradigmático es el uso indebido de los pactos colectivos, instrumentos que el ordenamiento permite únicamente en ausencia de organización sindical representativa, pero que se emplea como mecanismo indirecto para incentivar la desafiliación o desalentar la afiliación sindical, generando una competencia desleal y conducta antisindical frente a las organizaciones de trabajadores.

La experiencia reciente del país demuestra que, cuando determinadas formas de evasión o de deslaboralización del trabajo alcanzan niveles críticos de abuso, el sistema jurídico se ve obligado a reaccionar. Así ocurrió con las cooperativas de trabajo asociado, cuyo uso masivo

y desnaturalizado terminó convirtiéndolas en un mecanismo de intermediación laboral que precarizó las condiciones de trabajo y vació de contenido las garantías laborales básicas. Cuando la intervención normativa y sancionatoria del Estado redujo significativamente esa práctica, algunos sectores empresariales trasladaron esas mismas lógicas hacia otras figuras jurídicas, entre ellas el contrato sindical.

Sin embargo, la jurisprudencia de las altas cortes ha sido clara al delimitar el alcance de esta institución. Tanto la Corte Constitucional como la Corte Suprema de Justicia han señalado que el contrato sindical constituye una forma de organización colectiva del trabajo que no configura una relación laboral entre el sindicato y quienes ejecutan las actividades pactadas, razón por la cual no puede ser utilizado para encubrir vínculos laborales ni para sustituir relaciones de trabajo subordinado. Asimismo, la jurisprudencia ha advertido que esta figura no puede emplearse para desarrollar de manera permanente actividades misionales o estructurales de las empresas, pues ello desnaturalizaría su finalidad y reproduciría, bajo otra denominación, esquemas de intermediación laboral que el ordenamiento jurídico ha intentado superar.

En este contexto, resulta evidente la contradicción de fondo: mientras se cuestionan las iniciativas orientadas a fortalecer la negociación colectiva y la organización sindical —mecanismos plenamente reconocidos por la Constitución y el derecho internacional del trabajo—, se mantienen prácticas que, directa o indirectamente, buscan fragmentar la representación colectiva de los trabajadores o debilitar su capacidad de negociación. Más que un debate jurídico sobre la legalidad de las reformas, lo que emerge es una disputa política y estructural sobre el modelo de relaciones laborales que debe regir en el país: uno basado en la fragmentación y la competencia entre trabajadores, o uno que reconozca plenamente la dimensión colectiva del trabajo y la necesidad de equilibrar las relaciones de poder en el mundo laboral.

Compromisos internacionales

En el plano internacional, la promoción de la negociación colectiva sectorial en Colombia no

constituye una innovación aislada del derecho interno, sino una obligación que se desprende de compromisos multilaterales asumidos por el Estado colombiano en el marco de la gobernanza laboral internacional. En particular, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha llamado reiteradamente la atención sobre la limitada cobertura de la negociación colectiva en el país y ha señalado con preocupación que el Estado colombiano no ha desarrollado políticas suficientemente eficaces para promover niveles de negociación distintos al de empresa. En sus observaciones, este órgano de supervisión ha enfatizado que, a la luz de los Convenios 98 y 154 de la OIT, los Estados tienen la obligación no solo de reconocer formalmente el derecho de negociación colectiva, sino también de adoptar medidas activas que permitan su expansión hacia niveles sectoriales, regionales o nacionales cuando ello resulte necesario para garantizar su efectividad.

A esta dimensión normativa se suma el conjunto de compromisos adquiridos por Colombia en el marco de su adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Durante el proceso de acceso, el país asumió la obligación de fortalecer sus instituciones laborales y de avanzar hacia mecanismos que favorezcan un diálogo social más robusto y una mayor cobertura de la negociación colectiva. En ese contexto, diversos informes y evaluaciones de la OCDE han recomendado expresamente que Colombia promueva modalidades de negociación colectiva que trasciendan el ámbito estrictamente empresarial, como una forma de corregir la fragmentación del sistema sindical y ampliar la capacidad reguladora de la negociación colectiva en sectores completos de la economía.

Necesidad de negociación a nivel superior de empresa

La negociación sectorial— constituye uno de los mecanismos más eficaces para articular mercados laborales equilibrados, coordinados y socialmente sostenibles. La evidencia empírica acumulada en múltiples sistemas de relaciones laborales demuestra que los modelos de negociación centralizada o coordinada permiten reducir la fragmentación normativa, mejorar la coordinación entre salarios y productividad y generar marcos de competencia económica más estables entre las empresas de un mismo sector.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado reiteradamente que la negociación colectiva por rama de actividad o sector económico no solo fortalece el ejercicio efectivo de la libertad sindical, sino que también cumple funciones macroeconómicas relevantes al contribuir a la coordinación salarial, a la reducción de desigualdades y a la estabilidad de los mercados laborales. En este sentido, diversos estudios promovidos por la OIT han documentado que los sistemas de negociación más coordinados tienden a generar mejores resultados tanto en términos de cohesión social como de desempeño económico.

Entre las investigaciones más influyentes en este campo destacan los trabajos de Susan Hayter, reconocida especialista de la OIT en instituciones del mercado laboral, quien ha demostrado que los sistemas de negociación colectiva centralizada o sectorial presentan efectos positivos sobre la distribución del ingreso, al reducir las brechas salariales intra e intersectoriales. Asimismo, estos sistemas contribuyen a mejorar la productividad agregada al establecer reglas comunes de competencia laboral entre las empresas, evitando dinámicas de “competencia por reducción de salarios” que terminan debilitando tanto la calidad del empleo como la eficiencia económica. Lejos de ser un obstáculo para la competitividad, la evidencia comparada sugiere que la negociación sectorial puede convertirse en un instrumento de coordinación que favorece simultáneamente la estabilidad empresarial, la innovación productiva y la cohesión social.

Los países nórdicos constituyen un referente particularmente ilustrativo de este modelo institucional. En economías como Suecia, Dinamarca, Noruega o Finlandia, la negociación colectiva se desarrolla principalmente a nivel sectorial o por rama de actividad, y la negociación estrictamente empresarial ocupa un papel marginal dentro del sistema de relaciones laborales. Este esquema se sustenta en altas tasas de sindicalización, organizaciones sindicales robustas y mecanismos de coordinación entre sindicatos y asociaciones empresariales que permiten establecer estándares laborales comunes para sectores completos de la economía.

No es casual que estos países, caracterizados por elevados niveles de cobertura de la negociación colectiva y una fuerte institucionalización del diálogo social, figuren de manera

recurrente entre las economías más competitivas del mundo según diversos indicadores internacionales de desempeño económico. La literatura económica ha señalado que estos sistemas combinan de manera eficiente altos niveles de protección social con mercados laborales dinámicos, lo que permite compatibilizar productividad, innovación y cohesión social.

El contraste con la estructura sindical colombiana resulta particularmente revelador que Colombia cuenta con una población ocupada que supera los 23 millones de trabajadores, pero presenta una tasa de sindicalización cercana al 4,5 %, una de las más bajas de América Latina y significativamente inferior a la de los países con sistemas de negociación coordinada. En los países nórdicos, por ejemplo, la densidad sindical se aproxima al 70 % de la fuerza laboral, lo que permite que la negociación colectiva alcance coberturas cercanas al 90 % de los trabajadores.

Sin embargo, la diferencia más dramática no radica en la densidad sindical, sino también en la estructura organizativa del sindicalismo. En Suecia, por ejemplo, cerca de cuatro millones de trabajadores sindicalizados se encuentran organizados en aproximadamente 57 sindicatos, lo que refleja un alto grado de concentración organizativa y capacidad de representación sectorial. En Colombia ocurre lo contrario: un poco más de un millón de trabajadores afiliados se encuentran distribuidos en más de 12.000 organizaciones sindicales. Este fenómeno de extrema fragmentación genera un sistema sindical disperso, con escasa capacidad de coordinación y limitada incidencia en la regulación colectiva del trabajo.

Tenemos, entonces, una combinación de marginalidad organizativa y fragmentación institucional. A la baja densidad sindical se suma una estructura organizativa altamente atomizada que dificulta la articulación de estrategias colectivas eficaces. En lugar de estructuras representativas capaces de negociar por sectores económicos completos, el sistema colombiano reproduce una multiplicidad de organizaciones pequeñas, muchas veces confinadas al ámbito empresarial o incluso a unidades productivas específicas. Esta dispersión no solo debilita el poder negociador de los trabajadores, sino que también dificulta

la construcción de reglas laborales comunes que ordenen la competencia económica entre las empresas.

En este contexto, la negociación sectorial aparece como una herramienta institucional orientada a superar la fragmentación estructural del sistema de relaciones laborales. El decreto reglamentario, en su exposición de motivos, reconoce precisamente esta realidad y propone avanzar hacia esquemas de negociación concentrada, en los cuales puedan participar múltiples organizaciones de trabajadores dentro de un mismo sector económico, pero articuladas alrededor de un único pliego de peticiones, una sola mesa de negociación y una convención colectiva sectorial.

Desde la perspectiva de los modelos comparados de relaciones laborales, este tipo de mecanismos permite fortalecer la representación colectiva, mejorar la coordinación entre actores sociales y ampliar la cobertura efectiva de la negociación colectiva. Al mismo tiempo, contribuye a reducir las asimetrías estructurales del mercado laboral colombiano, promoviendo un sistema de relaciones laborales más equilibrado, coherente y alineado con las experiencias institucionales de las economías que han logrado combinar competitividad económica con altos niveles de cohesión social.

Carlos José Guarnizo

Foto tomada de: France 24