Imprimir

El Decreto 243 del 29 de febrero de 2024[i], que expide una nueva regulación de la negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos en el país, ha generado un intenso debate en el campo sindical. Sus críticos plantean que limita el derecho de autonomía para la negociación colectiva y afecta la representación de los pequeños sindicatos.
Para abordar un análisis del Decreto 243 del 2024, debemos partir de reconocer que el principal problema que afecta al sindicalismo colombiano es su baja densidad sindical, que sigue bordeando el 5% de la población ocupada, y la baja cobertura de negociación colectiva, que no supera el 7%[ii]. Sin embargo, este problema adquiere una mayor gravedad cuando a la baja tasa de sindicalización se le suma su alta fragmentación y dispersión en más de cinco mil sindicatos activos con registro en el archivo sindical del Ministerio de Trabajo y una cifra similar de inactivos. En otras palabras, hay muchos reconocimientos legales de sindicatos, pero poco sindicalismo.

A diferencia de nuestro país, donde predomina el fetichismo jurídico, en Italia los sindicatos no necesitan un reconocimiento legal para existir. La Constitución italiana de 1948 garantiza el derecho a la libertad sindical y el derecho a la huelga. Esto se ha trasladado a la cultura sindical con la idea de que los sindicatos pueden formarse y operar sin necesidad de ser reconocidos por el Estado

Aunque algunos sindicatos tramitan su reconocimiento legal, muchos sindicatos italianos optan por no solicitarlo. Esto se debe a que creen que el reconocimiento legal puede interferir con su independencia y autonomía. Consideran que un sindicato existe por su capacidad de movilizar a sus miembros, no por el reconocimiento del Estado.

A pesar de la desindustrialización y el crecimiento del empleo temporal y precario, la tasa de sindicalización en Italia en el año 2020 superaba el 33% de los ocupados, muy superior al 5% de nuestro país. La mayoría de los trabajadores afiliados son representados por grandes confederaciones que se organizan a nivel nacional, regional y local. A nivel nacional, las confederaciones negocian convenios colectivos con las asociaciones de empleadores. A nivel

regional y local, las confederaciones representan a los trabajadores en los conflictos colectivos y se complementan con la acción colectiva de federaciones y unos pocos sindicatos de empresa.

Mientras tanto, en Colombia el sindicalismo no ha podido encontrar el camino para resolver el problema de la baja afiliación y la alta fragmentación sindical, lo que resta eficacia a la negociación colectiva, que es la función central que le da sentido a la existencia de los sindicatos. La vieja consigna sindical de “más afiliados y menos sindicatos” se diluye en la dura realidad del surgimiento diario de nuevos sindicatos sin que esto signifique un aumento en la densidad sindical del país. Pareciera que vamos en sentido contrario del discurso sindical al constatar que cada día tenemos más sindicatos y menos afiliados en términos relativos.

En el sector público de nuestro país, tenemos afortunadamente una alta tasa de sindicalización que supera el 40% de los casi 1,3 millones de empleados con vínculo laboral con el Estado. Sin embargo, si excluimos a la fuerza pública y a la Policía Nacional, que por mandato constitucional no pueden ejercer el derecho de asociación sindical, la tasa de sindicalización en el sector público supera el 70%

No obstante, el sindicalismo estatal enfrenta dos problemas: primero, la alta fragmentación sindical, que genera una representación sindical confusa y ambigua. Segundo, esta fragmentación resta eficacia a los procesos de negociación colectiva. En mi experiencia acompañando a sindicatos de empleados públicos en negociaciones colectivas, he encontrado en entidades territoriales la existencia de más de 70 sindicatos que no han logrado unificar sus pliegos y comisiones negociadoras para llevar a cabo un proceso de negociación colectiva que aborde la solución de los problemas que afectan a los trabajadores. Adicionalmente, en algunos procesos de negociación colectiva he visto situaciones donde un sindicato con un solo afiliado participa en igualdad de condiciones con un sindicato de 700 afiliados en la discusión del pliego de solicitudes, e incluso ha osado disputarle al sindicato de mayor representatividad la igualdad decisoria de sus negociadores.

Estas dificultades internas que arrastran los sindicatos de empleados públicos explican en parte la poca eficacia que se ha tenido en resolver el principal problema que afecta al empleo público, que es la existencia de una nómina paralela de contratistas precarizados que supera a la de empleados con vínculo laboral. Aunque se han presentado avances en este gobierno, son pocos para las expectativas generadas, ya que aún subsiste en el Ministerio de Hacienda una mayor ponderación de la sostenibilidad fiscal para el pago de la deuda frente a los derechos laborales

Es en este contexto que debe interpretarse la importancia del Decreto 243 del 2024, a pesar de tener algunas dificultades no menores. Frente a la incapacidad del sindicalismo para resolver este grave problema estructural de la fragmentación, una pequeña ayuda del Estado no cae mal.

A continuación, se presenta un análisis del decreto, incluyendo sus aspectos positivos y algunos negativos[iii]

Aspectos positivos del Decreto 243 del 2024:

1. Unidad de pliego y de comisión negociadora para un único acuerdo colectivo. Aunque esto ya estaba implícito en el Decreto 160 del 2014, se le da mayor fuerza y una salida práctica si existen dificultades en el proceso de conciliación interna de los sindicatos para presentarse en unidad de pliego y de comisión negociadora para tramitar el pliego de solicitudes. Si no se logra la unidad de pliego y de comisión negociadora, no puede iniciarse el proceso de negociación colectiva. Sin embargo, si los sindicatos que representan más del 50% de los afiliados logran la unidad de pliego y de comisión negociadora, se abre paso a la negociación.

2. Ponderación de la representatividad sindical:

El decreto establece que el peso de las organizaciones sindicales en las negociaciones se determinará por su grado de representatividad, es decir, por su nivel de afiliación. Esto ha generado críticas por parte de algunos sectores que consideran que esto discrimina a los sindicatos pequeños. Sin embargo, no es equitativo colocar en pie de igualdad a un sindicato

de 80 afiliados con uno de 10 mil afiliados.

3. Negociación multinivel y ámbitos de negociación

Se establece un enfoque multinivel en cuatro ámbitos de negociación que es mucho más preciso que el anterior. Ellos son:

Ámbito nacional: con efecto en todos los empleados públicos, en el que participarán las confederaciones, centrales sindicales y federaciones de sindicatos de empleados públicos para tramitar en unidad de pliego y comisión negociadora los temas de competencia del gobierno nacional, como salarios y prestaciones sociales, entre otros.

Ámbito sectorial: con efectos para todos los empleados públicos de cada sector de la administración pública nacional y territorial, teniendo en cuenta la organización administrativa del Estado. Participarán en este ámbito las organizaciones sindicales de segundo grado o federaciones, así como las organizaciones sindicales de gremio o industria, para tratar los temas de bienestar y condiciones de empleo que les son propios.

Ámbito territorial: con efectos para todos los empleados públicos de departamento, municipios, distrito capital y distritos especiales, según la competencia jurisdiccional. En este ámbito participarán las organizaciones sindicales de segundo grado o federaciones, así como las organizaciones sindicales de gremio o industria.

Ámbito singular: con efectos en los empleados de cada una de las entidades, en cuyo proceso de negociación participarán de manera exclusiva los sindicatos de primer grado existentes en la misma.

Las solicitudes de los pliegos deben ajustarse a las competencias de las respectivas autoridades públicas.

4. Composición equitativa y limitada del número de negociadores

La conformación de la comisión negociadora unificada sindical deberá seguir el principio de representatividad multinivel, según el ámbito, considerando los siguientes criterios: en el ámbito nacional, no podrá exceder de cuarenta (40) negociadores; en el ámbito sectorial, no podrá exceder de veinticinco (25) negociadores; en el ámbito territorial, no podrá exceder de veinte (20) negociadores; y en el ámbito singular, no podrá exceder de diez (10) negociadores. Esto facilitará una mayor fluidez de la negociación colectiva, ya que en las condiciones anteriores la negociación era inmanejable debido a la excesiva composición numérica de los negociadores. Algunos se preocupaban más por acordar garantías de negociación en viáticos, tiquetes y permisos, en detrimento de abordar los problemas laborales que afectan la condición de empleo de los trabajadores

Aspectos negativos del Decreto 243 del 2024:

1. Restricción de la negociación salarial[iv]:

- Violación del principio de autonomía territorial: Limitar la negociación salarial al ámbito nacional y prohibir aumentos diferenciados en los ámbitos nacional y territorial infringe el principio constitucional de autonomía territorial en las competencias salariales.
- Afectación del derecho de libertad sindical: Esta medida limita el ejercicio pleno del derecho de libertad sindical y de negociación colectiva de los sindicatos en las entidades territoriales, amparado por la ley y la Constitución Política.
- Posible nulidad por el Consejo de Estado: Este parágrafo tiene un alto riesgo de ser declarado nulo por el Consejo de Estado. Su aplicación podría generar traumatismos en las negociaciones salariales de las entidades territoriales que se ajustaban a los techos establecidos por decreto presidencial.

2. Prohibición de negociación de las condiciones pensionales[v]:

- Concesión a la ideología neoliberal: Prohibir la negociación de condiciones pensionales diferentes a las del Sistema General de Pensiones se configura como una concesión a la ideología neoliberal, incompatible con la postura del gobierno actual que dice combatirla. Recordemos que esta reforma constitucional se realizó para garantizar la sostenibilidad fiscal

para el pago de la deuda pública.

- Violación de convenios de la OIT: Esta restricción contraviene las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, que exigen al Estado colombiano garantizar el ejercicio pleno de la negociación colectiva. El artículo 48 de la Constitución Política, en el que se basa esta medida, ha sido objeto de quejas ante la OIT y de acciones en Cortes Internacionales por considerarse contrario a los convenios de la OIT sobre libertad sindical, que forman parte de la misma Constitución.

3. Ausencia de una solución definitiva a los conflictos colectivos:

- Limbo en la resolución de conflictos: El decreto no ofrece una solución definitiva por medio arbitral al conflicto colectivo cuando no hay acuerdos en la etapa de arreglo directo y su prórroga.
- Ineficacia de la mediación: La mediación propuesta en el decreto no parece ser eficaz para resolver los conflictos que no logran un acuerdo colectivo.

En resumen, el Decreto 243 del 2024 presenta serios problemas que podrían ser objeto de una declaratoria de nulidad y que, de no ser modificados, podrían afectar negativamente el ejercicio de la libertad sindical y de negociación colectiva de los empleados públicos en Colombia.

El debate sobre la autonomía sindical:

Algunos detractores del Decreto 243 del 2024 argumentan que este desconoce la autonomía sindical. Sin embargo, la autonomía no implica la facultad de actuar sin considerar los efectos de la propia conducta sobre los derechos de los demás.

El abogado Jairo Villegas Arbeláez, experto en derecho laboral administrativo, analiza el tema de la autonomía en profundidad en un libro de reciente publicación.[vi] Villegas, apoyándose en el derecho internacional, la Constitución Política y la jurisprudencia de las Altas Cortes, argumenta que el derecho de autonomía no es un derecho absoluto, sino relativo.

El autor expone diversos casos de abuso de la autonomía sindical. Por ejemplo, la fundación

sucesiva de sindicatos para multiplicar los fueros sindicales, buscando una estabilidad que debería obtenerse a través de la negociación colectiva o de la creación de normas laborales que la reconozcan en cualquiera de sus formas. El afán de algunos falsos dirigentes por obtener fueros y permisos sindicales estimula la fragmentación sindical y la mercantilización de derechos que deberían estar al servicio del interés colectivo, no del personal.

Reflexiones finales sobre el decreto 243 del 2024

- Evita la fragmentación sindical: El decreto busca desincentivar la creación de “sindicatos de papel” y promover la formación de sindicatos más fuertes y representativos.
- Fortalece la negociación colectiva: Al concentrar la negociación en los sindicatos más representativos, se busca fortalecer su capacidad para obtener mejores resultados para sus afiliados.
- Promueve la eficiencia: La unidad de pliego y de comisión negociadora limitada numéricamente facilita el proceso de negociación y evita el desgaste en debates estériles.
- Avance importante con espacio para mejorar: El Decreto 243 del 2024 representa un paso en la dirección correcta para fortalecer el sindicalismo colombiano del sector público. Sin embargo, aún hay espacio para mejorarlo, especialmente en lo que respecta a las limitaciones en la negociación salarial en las entidades territoriales, la negociación de temas pensionales y la implementación de una solución arbitral para los conflictos colectivos.
- Bienvenido el debate: El debate sobre el decreto debe ser una oportunidad para fortalecer el sindicalismo y mejorar las condiciones laborales de los empleados públicos en Colombia. Las centrales sindicales deberían promover la discusión, en la Comisión Nacional Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, para concertar un decreto similar que regule la negociación colectiva de los sindicatos de trabajadores con vínculo contractual en la esfera privada y de los trabajadores oficiales.

---

[i] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=234370

[ii] Si excluimos los pactos colectivos y los contratos sindicales es mucho menor.

[iii] Ver video de análisis del decreto 243 por parte de Jairo Villegas Arbeláez invitado por el Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado (SUNET): https://www.youtube.com/watch?v=PN7_m7C6aAE

[iv] En el parágrafo del Artículo 2.2.2.4.5., Materias de negociación, se establece que: *"En materia salarial y prestacional habrá negociación en el ámbito nacional exclusivamente, de conformidad con las posibilidades fiscales y presupuestales. En relación con el incremento salarial no se podrán acordar aumentos diferenciados en los ámbitos nacional, sectorial, territorial o singular"*

[v] En el numeral 6 del artículo 2.2.2.4.6 se dice que no son objeto de negociación *"Las condiciones pensionales diferentes a las establecidas en el Sistema General de Pensiones, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política de 1991, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005.*

[vi] Villegas Arbeláez, Jairo. "Autonomía y libertad sindical. Normatividad-mito-abuso del derecho." Editorial Tirant lo blanch

Carlos Julio Diaz Lotero

Foto tomada de: Agencia de Periodismo Investigativo