

BOLETÍN *Liberación* # 22 *Obrera*



Boletín informativo de la C.T.C Subdirectiva Bogotá - Cundinamarca. www.ctcbogotacundinamarca.com

La negociación colectiva en el sector público.

Por German Reyes

La lucha por el reconocimiento de la negociación colectiva en el sector público colombiano ha sido un proceso prolongado y profundamente entrelazado con las luchas sociales del pueblo. A lo largo de este camino, se han acumulado sacrificios significativos, miles de sindicalistas han sido víctimas de la violencia, en un contexto marcado por la resistencia, la movilización y la persistencia de una clase trabajadora que ha exigido justicia frente a una dirigencia política que, en distintos momentos, ha contribuido al deterioro de la historia social del país.

En este recorrido histórico, es fundamental reconocer que el referente permanente de estas reivindicaciones ha sido la lucha obrera. En el ámbito normativo internacional, cobran especial relevancia los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptados en 1948 y 1949, respectivamente, los cuales consagran la libertad sindical, la protección del derecho de sindicación y el derecho a la negociación colectiva.

Estos instrumentos se han consolidado como pilares esenciales para el desarrollo de la organización sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga a nivel mundial, constituyéndose en fundamento jurídico y político de las reivindicaciones del movimiento sindical colombiano.

Con el fin del Frente Nacional en 1974, llega al poder Alfonso López Michelsen con su denominado "Mandato Claro", el cual, en medio de las dificultades económicas y sociales, terminó siendo denominado como el "mandato caro", debido al impacto de sus políticas en el costo de vida y el poder adquisitivo de los trabajadores.

En este contexto, caracterizado por el aumento de paros, huelgas y movilizaciones sociales, el Estado se vio presionado a dar respuesta a las demandas del movimiento obrero. Como resultado, en 1976 se ratificaron los Convenios 87 y 98 de la OIT, mediante las Leyes 26 y 27 de ese mismo año, respectivamente. Un año después, estalla una "bomba social" con el recordado Paro Cívico Nacional de 1977,



en el que se exigieron la aplicación efectiva de los convenios de la OIT, lo que condujo posteriormente a la expedición del Decreto 1469 de 1978 sobre autonomía sindical.

Estos instrumentos internacionales consolidaron un marco jurídico fundamental para el fortalecimiento de la organización sindical y la negociación colectiva en Colombia, representando un avance significativo en la lucha histórica del movimiento sindical.

Con la llegada al poder de César Gaviria y el auge del neoliberalismo, se impulsó una profunda transformación del régimen laboral. En este marco, se expidió la Ley 50 de 1990, la cual introdujo la flexibilización laboral, mediante la promoción de contratos temporales y figuras como las cooperativas de trabajo y eliminó la retroactividad de las cesantías, debilitando así la estabilidad laboral que servía de soporte a la negociación colectiva. Paralelamente, en medio de un proceso de reforma constitucional que reconfiguró múltiples instituciones del Estado y generó impactos en las organizaciones sindicales del sector estatal, con la creación de nuevas estructuras y la desaparición de otras, los trabajadores no contaron con el tiempo suficiente para asimilar los efectos de estos cambios. No obstante, la Constitución Política de Colombia de 1991 introdujo avances sustanciales al elevar la asociación sindical a la categoría de derecho fundamental (artículo 39) y al consagrar el deber del Estado de promover la concertación y la negociación colectiva (artículo 55).

No obstante, la implementación de diversas leyes y decretos a lo largo de la década del 90, en detrimento de los trabajadores,

sumada a la violencia antisindical y al fenómeno del paramilitarismo, condujo al estallido de múltiples paros del sector estatal. En este contexto de creciente presión social, el gobierno del expresidente Ernesto Samper se vio obligado a expedir la Ley 411 de 1997, mediante la cual se ratificó el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo, abriendo así el camino jurídico para la negociación colectiva de los empleados públicos, quienes hasta entonces se encontraban limitados a la presentación de “peticiones respetuosas”.

Es importante señalar que, para esa época, la legislación no permitía la multiplicidad de sindicatos en una misma empresa. Sin embargo, en el marco del Convenio 87 sobre libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo, la Sentencia C-567 de 2000 marcó un punto de inflexión al declarar inconstitucional dicha prohibición, abriendo paso a la coexistencia de varios sindicatos y generando un cambio sustancial en la estructura del movimiento sindical colombiano.

Por otro lado, en el año 2002 llega Álvaro Uribe Vélez, cuyo gobierno impulsó profundas transformaciones institucionales y laborales. Entre ellas, la supresión del Ministerio de Trabajo en 2003, medida que debilitó la institucionalidad encargada de la protección de los derechos laborales. A partir de entonces, se abrió un periodo caracterizado por la resistencia del movimiento sindical frente a políticas que impactaron de manera significativa a los trabajadores estatales, quienes enfrentaron despidos masivos, precarización laboral y condiciones particularmente adversas a lo largo de su mandato.

Con la llegada de Juan Manuel Santos, empata con la necesidad del Estado colombiano de avanzar en la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos TLC. No obstante, el Congreso de ese país, con el respaldo del gobierno de Barack Obama, condicionó su aprobación a la adopción de medidas concretas de protección laboral, ante la preocupación por el aumento de la violencia antisindical, las masacres de trabajadores organizados y la creciente precarización laboral que se había profundizado durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

En este contexto surge el denominado Plan de Acción Laboral PAL Obama-Santos, suscrito en abril de 2011, cuyo objetivo central fue fortalecer la protección de los derechos laborales y sindicales en Colombia. Como parte de estos compromisos, el país avanzó en el fortalecimiento institucional, incluyendo la reapertura del Ministerio del Trabajo como entidad independiente en 2011, con un mayor número de inspectores y un enfoque exclusivo en la garantía de los derechos laborales, requisito fundamental para la ratificación del Tratado de Libre Comercio.

Este proceso se complementó con la expedición de la Ley 1453 de 2011, que tipificó como delito las conductas que impidan o perturben el ejercicio de los derechos laborales, la huelga o la asociación sindical legítima, estableciendo sanciones de carácter penal y económico en un intento por reforzar la protección jurídica de los trabajadores en el país.

De igual manera, se expidió el Decreto 1092 de 2012, el cual constituyó la primera norma en reglamentar de manera concreta la negociación colectiva en el sector público tras la firma del Plan de Acción Laboral.

Hasta ese momento, aunque este derecho ya estaba reconocido formalmente a través de los convenios de la OIT especialmente los Convenios 151 y 154, no existía un procedimiento claro que permitiera a los sindicatos de empleados estatales presentar y negociar pliegos de solicitudes con el Gobierno.

Posteriormente, el Decreto 1092 de 2012 fue derogado por el Decreto 160 de 2014 e incorporado en el Decreto 1072 de 2015. En este marco normativo se establecieron los procedimientos para la negociación colectiva y la solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos, constituyéndose en la base fundamental de los procesos de negociación adelantados desde el año 2013, con la firma de la primera Acta de Acuerdo Colectivo del Pliego Unificado Estatal el 14 de mayo de 2013.

Desde entonces, se generó un relativo aire de respiro para el sindicalismo del sector estatal; sin embargo, también se hicieron más visibles las tensiones internas, las disputas por la representación y las luchas de poder en torno a estos procesos de negociación.

En este contexto, se expidió el Decreto 243 de 2024, el cual, bajo el argumento de regular la multiplicidad de organizaciones sindicales, pretende reorganizar las condiciones de la negociación colectiva en el sector estatal. No obstante, su alcance y efectos continúan siendo objeto de debate dentro del movimiento sindical, ya que, desde una perspectiva crítica, podría estar vulnerando el espíritu de los convenios de la OIT que, paradójicamente, dieron origen y sustento a la posibilidad misma de estas negociaciones colectivas.

Para finalizar, considero que este problema no se resuelve mediante una lucha de poder entre mayorías y minorías. Si bien existen grandes sindicatos con miles de afiliados que resultan representativos, también es cierto que, por “tradición sindical”, muchos de ellos terminan siendo dirigidos por pensionados o por profesionales del sindicalismo que ya no son trabajadores activos y que, en algunos casos, se distancian de los intereses reales de los trabajadores.

Por ejemplo, si en una entidad existe un grupo de trabajadores con afinidad por la música salsa, no hay nada ilegítimo en que se organicen alrededor de ese interés y que incluyan dentro de su pliego de peticiones aspectos culturales o recreativos acordes con sus preferencias. ¿Por qué este grupo tendría que subordinarse a las decisiones de un sindicato mayoritario o a la vocería de unos pocos que pretenden representar a todos?

Negarles ese espacio, o desestimar sus intereses por no coincidir con los de la mayoría, termina siendo una forma de limitar derechos y de desconocer la diversidad propia de los trabajadores.

En esencia, la libertad sindical implica precisamente eso: la posibilidad de organizarse de acuerdo con afinidades, intereses y visiones propias, sin imposiciones que restrinjan la pluralidad. Hay mucha tela por cortar; lo cierto es que debemos abrir la discusión hacia nuevas formas de organización sindical.

A propósito del pensamiento de Jürgen Habermas, vale la pena insistir en que el problema no es de mayorías contra minorías, sino de construir consensos a través del diálogo, el reconocimiento mutuo y la participación real de todos los sectores.