



Jorge Villada

**La negociación colectiva del sector público:  
obstáculos y posibilidades jurídicas,  
organizativas y políticas**



Jorge Villada

**La negociación colectiva del sector público:  
obstáculos y posibilidades jurídicas,  
organizativas y políticas**

**© ESCUELA NACIONAL SINDICAL, 2005**

Calle 51 N° 55-78

Tel: 513 31 00 - Fax: 512 23 30

Correo electrónico: [comunicaciones@ens.org.co](mailto:comunicaciones@ens.org.co)

[www.ens.org.co](http://www.ens.org.co)

Apartado Aéreo 12175

Medellín-Colombia

2005

ISSN: 1794-9270

Jorge Villada, 2005

Se puede reproducir total o parcialmente por cualquier  
medio, previo permiso de los editores.

# Contenido

<b>1. Empleados públicos y trabajadores oficiales</b> .....	5
Razones para que existan dos categorías laborales .....	6
Los sindicatos de funcionarios públicos .....	8
<b>2. Condiciones de trabajo de los servidores públicos en Colombia</b> .....	9
Régimen salarial de la rama ejecutiva del poder público nacional	12
Régimen prestacional de la rama ejecutiva del poder público nacional .....	15
Reglas generales para aplicar las normas sobre prestaciones sociales .....	16
<b>3. El papel de la negociación colectiva</b> .....	21
Objetivos estratégicos de la negociación colectiva .....	21
Desarrollo de la negociación colectiva .....	22
Pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical de la OIT ..	25
<b>4. La negociación colectiva del sector público en el Código Sustantivo del Trabajo</b> .....	35
La negociación colectiva en el caso de los servidores públicos ...	38
El derecho a la huelga para los servidores públicos .....	40
Las organizaciones sindicales mixtas .....	44
El Código Sustantivo de Trabajo y los convenios de la OIT .....	46
Posición del sindicalismo estatal .....	48
El nudo gordiano .....	50
Concertación del proyecto de Decreto Reglamentario de la Ley 411 de 1997 .....	53

Las trabas a la aprobación del Decreto Reglamentario . . . . .	54
Marco institucional para los acuerdos sobre negociación colectiva en el sector público . . . . .	55
Marco restrictivo para el ejercicio de la negociación colectiva . . .	57
La Ley 4ª de 1992 . . . . .	61
Ajustes previos a la aplicación de la Ley 4ª en las entidades territoriales . . . . .	64
El Decreto 1919 de 2002 . . . . .	66
La ausencia de espacio jurídico para la negociación colectiva . . . .	67
<b>5. El derecho a la huelga en el sector público y los principios de la OIT . . . . .</b>	<b>68</b>
El derecho a la huelga y los servidores públicos . . . . .	71
Los funcionarios excluidos . . . . .	71
Los servicios esenciales . . . . .	74
<b>6. El diálogo social, la concertación y la negociación colectiva . . . . .</b>	<b>77</b>
El diálogo social y la concertación en Colombia . . . . .	80
La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales . . . . .	83
El rescate de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales . . . . .	84
<b>7. Agenda de la OIT para la próxima década en América Latina y el Caribe . . . . .</b>	<b>86</b>
Comentarios a la agenda de la OIT . . . . .	95
<b>8. La cartilla del Banco Mundial y la reforma del Estado . . . .</b>	<b>97</b>
Colombia y las agendas del FMI y el Banco Mundial . . . . .	104
La reforma del Estado . . . . .	108
El “Estado comunitario” para la globalización económica y comercial . . . . .	109
El bosque que ocultan los árboles . . . . .	111
Lo que se espera del futuro . . . . .	118
<b>9. La capacidad de respuesta del sindicalismo estatal . . . . .</b>	<b>119</b>
La transformación del sindicalismo es una tarea ineludible . . . . .	120
Aspectos programáticos del sindicalismo . . . . .	122
Objetivos estratégicos del sindicalismo . . . . .	125

El desapego y la desidia se han impuesto a tal punto que si hoy nos proponemos como hecho excepcional frenar tal o cual proceso político o social, tal o cual acto de piratería que pretendemos combatir ya fueron larga y minuciosamente preparados en las alturas mientras dormíamos. [...]. Más que encontrarnos ante un hecho consumado, estamos encerrados en él.

Viviane Forrester

## 1. Empleados públicos y trabajadores oficiales

En nuestra historia constitucional ha sido una constante clasificar en las categorías de empleados públicos y trabajadores oficiales a quienes prestan sus servicios laborales en la administración pública. Así los describe la legislación:

- a) *Funcionarios* o *agentes políticos*: se caracterizan por el ejercicio del poder, la autoridad, el mando y la representación del Estado y sus poderes públicos.
- b) *Empleados* o *auxiliares*: son aquellos que carecen de poder y al contrario tienen una función meramente auxiliar o de subordinación en la ejecución material de políticas.<sup>1</sup>
- c) *Meros oficiales públicos* o *trabajadores oficiales*: son los que le prestan sus servicios al Estado cuando éste ejecuta actividades técnicas –no políticas– por medio de “instituciones idénticas a las de los particulares o susceptibles de ser fundadas y manejadas por éstos en la misma forma”.<sup>2</sup>

---

1. Colombia, Constitución Política de 1886, artículos 27, literal 1; 108; 120, literal 5; 145; 151, literal 1.

2. Colombia, Decreto Reglamentario 2127 de 1945, artículo 4°.

Según el principio general de clasificación contemplado en el Decreto 2127 de 1945, en su gran mayoría los empleados oficiales tendrían la condición de trabajadores oficiales –vinculados por contrato de trabajo– y sólo excepcionalmente alguien sería empleado público, vinculado mediante una relación legal y reglamentaria.

### **Razones para que existan dos categorías laborales**

En el libro *El patrón Estado en Colombia*, los ciudadanos Eduardo Pizarro, Jairo Villegas, Nicolás Buenaventura, Angelino Garzón y Roberto Vargas, explican de manera sencilla y clara el fenómeno mediante la siguiente referencia histórica:

A fin de comprender la existencia de las dos categorías laborales, la de los empleados públicos y la de los trabajadores oficiales, hemos de remitirnos a *la teoría de la doble personalidad del Estado*, expuesta así:

La Revolución Francesa en 1789, es el acontecimiento político que representa la muerte de la sociedad y el Estado feudal y el nacimiento de la sociedad y el Estado capitalista actual. Irrumpe como fuerza directriz del nuevo Estado expresando su poder político y económico, la clase social de la burguesía, enarbolando su ideología: el liberalismo, cuyo estandarte central atribuido a la función del Estado era: “dejar hacer, dejar pasar”. Este nuevo Estado, esta nueva concepción política del “dejar hacer, dejar pasar”, era el imperturbable gendarme reverente a la iniciativa privada de la libre competencia y del libre cambio. Es la primera fase del Estado capitalista. Concebido así el Estado, atenderá exclusivamente las funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional y de seguridad nacional, esto es, las funciones denominadas propias, primarias o exclusivas del Estado como tal. Lo demás, corresponde a la iniciativa privada. Este Estado

representa políticamente el grado de desarrollo económico de la nueva sociedad capitalista y de sus clases sociales. De allí que esté concebido para permitir que broten y se desarrollen libremente las fuerzas del capital represadas bajo la sociedad feudal anterior. El Estado gendarme o policía, es el Estado de la iniciativa privada en lo económico y del ejercicio exclusivo de sus funciones propias en lo político.

Sin embargo, el vertiginoso auge de la economía capitalista, de la industria, del comercio, la banca, traía parejo el de las clases sociales y el de las luchas de clases. Surge así el *Estado Interventor*, que penetra, gesta e interviene aún en campos económicos antes exclusivos de los particulares; bien regulando la economía, bien compitiendo con los particulares en la prestación de servicios, ora asumiendo directamente la prestación de éstos o asociándose con los particulares. Es esta una segunda fase en el desarrollo del Estado capitalista surgida en Europa a comienzos del siglo XX.<sup>3</sup>

A modo de paréntesis, se puede agregar que la intervención económica del Estado también encontró una justificación en la necesidad de desarrollar la infraestructura, las obras públicas y la prestación de servicios sociales, cuya ejecución no era del interés del sector privado o no estaba a su alcance.

Y continúan los autores:

Es bajo estos presupuestos como afirmamos que el Estado actúa de una doble forma, que tiene una doble personalidad: ejercitando sus funciones propias, exclusivas, primarias o esenciales como ente político, para lo cual actúa mediante su poder, su autoridad, su soberanía,

---

3. Eduardo Pizarro y otros, *El patrón Estado en Colombia*, Bogotá, CEIS, 1981.

sometiendo e imponiendo unilateralmente sus decisiones a los particulares, originadas del poder ejecutivo, legislativo y judicial, a lo que corresponde laboralmente la categoría de los *Empleados Públicos*, sometidos a la ley y al reglamento, vinculados legal y reglamentariamente. Y, cuando el Estado actúa como interventor en actividades que por igual desarrolla *como los particulares*, mediante empresas susceptibles de ser fundadas o manejadas por éstos en la misma forma que por el Estado, no imponiendo soberanamente sino *negociando, contratando*, al igual que los particulares, lo que laboralmente se expresa en la categoría de los *Trabajadores Oficiales*, vinculados por medio del contrato individual y colectivo de trabajo.

### **Los sindicatos de funcionarios públicos**

En los comienzos del siglo XIX, la mayor parte de los servicios administrativos tenían una acción directa sobre los administrados y por ende los funcionarios medios y superiores adquirían la conciencia de representar realmente y en todo momento al poder público. Después, con la multiplicación de los servicios, el intervencionismo económico y otros asuntos, para muchos funcionarios la actividad administrativa no representa ya el ejercicio de una prerrogativa excepcional y contrariamente los empuja a hermanar su actividad con la que ejercen los trabajadores del comercio y de la industria. El distanciamiento entre la actividad administrativa y la representación del poder mediante la misma, así como los fenómenos de tecnificación, masificación y aún proletarización de muchos agentes de la función pública, son circunstancias suficientes para explicar la tendencia sindical de los funcionarios públicos.

Mas la oposición al sindicalismo de funcionarios públicos se articuló durante bastante tiempo sobre bases políticas, aún reduciendo a límites reales los alcances de la doctrina sindical; quedaba como problema político la valoración de una consecuencia que se consi-

deraba necesaria respecto al sindicato: la huelga en los servicios públicos dañaría su necesaria continuidad. De esta manera, la sindicalización de los funcionarios estatales situó a éstos en la misma línea de los trabajadores de empresas privadas, implicando las funciones públicas en toda la problemática de las relaciones colectivas de trabajo.

En Colombia, los servidores públicos han alcanzado un importante nivel de organización mediante la constitución de sindicatos de empleados públicos, de trabajadores oficiales y mixtos; hoy estos sindicatos tienen más del 60% de los trabajadores sindicalizados del país. Los sindicatos del sector estatal, con excepción de la Fuerza Pública, están presentes en todas las actividades de la administración pública, se hallan en las áreas de la salud, la educación, la rama jurisdiccional, los organismos de control, los órganos legislativos, los servicios públicos domiciliarios, las empresas industriales y comerciales y las de economía mixta, etc.

Respecto a su estructura, existen varias federaciones nacionales (Fecode, Futec, Fenaltrase y Utradec), hay muchos sindicatos por empresas, municipios y departamentos, y muy pocos por ramas profesionales, de los servicios o de actividad económica. Esta dispersión organizativa se agrava con la existencia del paralelismo sindical en muchos sectores y actividades públicas; y así mismo son un factor de dispersión y división –no de fortalecimiento ideológico y programático– las diferencias políticas y metodológicas entre los dirigentes sindicales. Tal estado de cosas, por supuesto, se traduce en debilidad frente al Estado-patrón.

## **2. Condiciones de trabajo de los servidores públicos en Colombia**

Colombia sobrepasa en la actualidad los 44 millones de habitantes y tiene una población económicamente activa cercana a veinte millones de personas, de las cuales más de 2.5 millones están

desempleadas. El sector estructurado de la economía ocupa a menos de ocho millones de trabajadores y de ellos hay 939.089 que le prestan sus servicios al Estado; más del 60% de los trabajadores del país pertenecen al sector informal de la economía.

Si se hacen comparaciones con otros países, la nómina estatal es adecuada y sus costos son bajos, pues 463.902 servidores públicos devengan menos de dos salarios mínimos legales mensuales (SMLM), lo que equivale aproximadamente a 120 dólares. Hay 475.187 trabajadores que devengan más de dos SMLM y en su inmensa mayoría pertenecen a la categoría de los empleados públicos, menos del 10% son trabajadores oficiales vinculados al Estado mediante contrato de trabajo; la mayor parte de estos trabajadores laboran en las empresas industriales y comerciales del Estado y en las empresas de economía mixta, las cuales ocupan a 44.224 personas. El 79% de los trabajadores oficiales devengan más de dos SMLM.

Los empleados vinculados a las entidades de orden nacional son 443.017 y el 71% ganan menos de dos SMLM. A las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) están vinculadas 451.848 personas y el 69% de ellas devengan más de dos SMLM. Las cifras indican que la nación es la que peor remunera el trabajo de sus empleados y tal cosa significa que no se respeta el principio de igualdad.

En lo que respecta a la nómina de educación y salud que se paga mediante el sistema general de participaciones, en el 2002 había 458.628 funcionarios; de éstos, 140.073 (31%) estaban por debajo de dos SMLM y 318.555 (69%) por encima. Los maestros del sector público son 295.000 y constituyen el grupo mayoritario del empleo estatal, sus salarios son notoriamente bajos aunque 180.000 de ellos tienen título de licenciado y atienden a una población superior a 7.5 millones de estudiantes; en el magisterio la relación alumno-docente es superior a 25, mientras en el sector privado es 18.

Las diferencias planteadas en los acápite anteriores, obedecen a

que la inmensa mayoría de los servidores públicos de la administración nacional fueron clasificados en 1968 como empleados públicos y de esta manera perdieron el derecho a la contratación colectiva. La mayoría de los servidores públicos de los departamentos y los municipios mantuvieron su condición de trabajadores oficiales hasta 1986, cuando a causa de la reforma administrativa territorial (descentralización) fueron incluidos entre los empleados públicos, sin derecho a negociar pliegos de peticiones. Estos empleados conservaron su nivel salarial y las autoridades territoriales pudieron incrementarlo sin sujetarse a los decretos sobre incremento salarial expedidos por el Presidente de la República, en uso de facultades otorgadas por el Congreso.

Cabe decir que los trabajadores de las empresas industriales y comerciales y los de las empresas de economía mixta, además de los trabajadores oficiales de los departamentos, los municipios y los entes universitarios –entre otros–, aún tienen la posibilidad de presentar pliegos de peticiones y suscribir convenciones colectivas de trabajo; por eso el nivel salarial de estos trabajadores es más alto y tienen prestaciones sociales superiores a las de los empleados públicos. En el caso en que algunos trabajadores oficiales no estén organizados en sindicatos, ni hayan suscrito convención colectiva alguna, se les aplica el régimen prestacional de los empleados públicos.

Sin embargo, sobre los trabajadores oficiales pende la amenaza de la reducción de las nóminas de personal vinculado mediante contrato de trabajo, como resultado de la reestructuración del Estado y la contratación administrativa con empresas privadas para que ejecuten actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas. Igualmente, se lleva a cabo un proceso de privatización de las empresas industriales y comerciales y de las de economía mixta, que se profundizará por efecto de la libre comercialización de servicios y en especial de los servicios públicos domiciliarios.

En el campo de las *prestaciones sociales*, por mandato constitucio-

nal y según los criterios y objetivos determinados por la Ley 4ª de 1992, le corresponde exclusivamente al Presidente de la República establecer el régimen prestacional de *todos* los servidores públicos de carácter nacional y territorial. El Presidente, en uso de las facultades que se le asignaron, expidió el Decreto 1919 de agosto 27 de 2002, por medio del cual dispuso que los empleados públicos vinculados a entidades departamentales, distritales y municipales, asambleas departamentales, concejos distrital y municipales, contralorías territoriales, personerías distrital y municipales, veedurías, así como los empleados de las juntas administradoras locales, las instituciones de educación superior y las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional, “gozarán del régimen de prestaciones sociales” señalado para los empleados públicos de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional.

Con el Decreto 1919 se le puso fin a cualquier diferencia que pudiera existir entre los empleados públicos del nivel nacional y los que laboran en las entidades relacionadas en el párrafo anterior. Por supuesto, esta medida eliminó prestaciones más favorables que venían disfrutando los empleados de las entidades territoriales, las universidades y otros, que se conservaron en virtud del principio de respeto a los derechos adquiridos.

### **Régimen salarial de la rama ejecutiva del poder público nacional**

Teniendo en cuenta que el régimen salarial incide directamente sobre el régimen de prestaciones –pues éstas se liquidan con base en la remuneración y los factores que constituyen salario–, es pertinente hacer un sucinto examen del régimen salarial vigente para los empleados del nivel nacional, así:

*Salario*: según el concepto general predicable para el sector privado,<sup>4</sup> es salario la remuneración ordinaria –fija o variable– y ade-

---

4. Colombia, Ley 50 de 1990, artículo 14.

más todo lo que el trabajador reciba en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sean cualesquiera las formas o denominaciones que se adopten. Las contraprestaciones pueden ser “primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentaje sobre ventas y comisiones”.

*Asignación básica:* le corresponde a cada empleo y de acuerdo con el artículo 13 del Decreto 1042 de 1978, está determinada por las funciones y responsabilidades asignadas, así como por los requisitos de conocimientos y experiencia requeridos para ejercer el cargo, según la denominación y el grado establecidos en la nomenclatura y la escala del respectivo nivel.

*Sueldo:* tal como lo precisó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, es una noción restringida que coincide con la asignación básica que fija la ley para los diversos cargos de la administración pública, mientras el salario es una noción amplia que comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.<sup>5</sup>

*Otros factores de salario:* el Decreto 1042 de 1978, en su artículo 42, dispone lo siguiente:

Además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.

Son factores de salario los siguientes:

- a. Los incrementos por antigüedad a que se refieren los Artículos 49 y 97 de este Decreto.

---

5. Colombia, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consulta 705 de 1995.

- b. Los gastos de representación.
- c. La prima técnica.
- d. El auxilio de transporte.
- e. El auxilio de alimentación.
- f. La prima de servicio.
- g. La bonificación por servicios prestados.
- h. Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.

*Prima de antigüedad:* se le reconoce sólo a quienes la venían percibiendo conforme a las condiciones del Decreto 570 de 1977, el incremento salarial por antigüedad es salario y no prestación.<sup>6</sup>

*Gastos de representación:* se les reconocen a los altos funcionarios del Estado que en razón de su cargo y funciones representan a la administración (ministros, jefes de departamento administrativo, gerentes y otros). La tendencia actual es a que el 50% de la remuneración mensual se considere como gastos de representación.<sup>7</sup>

*Prima técnica:* es un factor salarial establecido por el Decreto 1661 de 1992, derivado del reconocimiento a la formación técnico-científica y a los conocimientos altamente especializados de quienes desempeñan los cargos de Profesional Especializado o Investigador Científico; es una forma de atraer o mantener a tales profesionales en el servicio público, haciendo atractiva su remuneración si se compara con la del sector privado.<sup>8</sup>

La prima técnica fue regulada por la Ley 690 de 1990 y por los decretos 189 de 1982, 37 de 1989, 63 de 1990 y 1664 de 1991. Para los municipios se dictó la Ley 136 de 1994.

*Auxilio de transporte:* se les reconoce a aquellos que no sobrepasan

6. *Ibíd.*, Expediente 4351, marzo 25 de 1992.

7. Colombia, Decreto 1042 de 1978, artículos 43 y 44; Decreto 100 de 1991, artículo 7.

8. El Decreto 2164 de 1991 estableció que a la prima técnica “También tendrán derecho los empleados de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados”.

el tope salarial estipulado por la ley, la cuantía para los servidores públicos es la misma que les corresponde a los trabajadores privados.

*Subsidio o auxilio de alimentación:* se les reconoce a los trabajadores que no sobrepasen el tope salarial estipulado por la ley.

*Prima anual de servicios:* se paga en la primera quincena de julio y corresponde a quince días de salario, para liquidarla se tienen en cuenta la asignación básica mensual, el incremento por antigüedad –si el trabajador lo percibe–, los gastos de representación, los auxilios de alimentación y transporte y la bonificación por servicios prestados; el corte para la liquidación se hace el 30 de junio de cada año. Esta prima se reconoce proporcionalmente, a razón de una doceava parte por mes completo si se ha laborado durante al menos un semestre.

*Bonificación por servicios prestados:* comenzó a regir con la vigencia del Decreto 1042 de 1978, para los que tuvieran la condición de empleados públicos o se posesionaran después. Se causa cada vez que el empleado cumple un año continuo de servicios y existe un tope que determina el porcentaje a reconocer; para quienes no excedan el tope, la bonificación es el 50% de la remuneración y para quienes lo excedan es el 35%.

### **Régimen prestacional de la rama ejecutiva del poder público nacional**

La Ley 6ª de 1945 estableció el piso para fijar el régimen prestacional de los empleados oficiales (empleados públicos y trabajadores oficiales) en los órdenes nacional y territorial, y además dispuso que se crearan organismos de seguridad social; esto último se efectuó en 1946 con la fundación de la Caja Nacional de Previsión Social y el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS).<sup>9</sup> El Decreto Reglamentario 2127 de 1945 desarrolló lo que corresponde a las formas de vinculación, con predominio de la rela-

---

9. Hoy llamado Seguro Social.

ción laboral contractual (trabajadores oficiales) y el régimen de prestaciones sociales.

La reglamentación de 1945 estuvo vigente para los empleados y trabajadores del nivel nacional hasta la expedición del Decreto-Ley 3135 de 1968 y su Decreto Reglamentario, el 1848 de 1969. Como aspecto notorio, se elevó la edad de 50 a 55 años para que los hombres que cumplieran veinte años de servicios al Estado se hicieran acreedores a la pensión de jubilación; para las mujeres se mantuvo el requisito de los 50 años de edad.

En lo que se refiere al auxilio de cesantía, en el marco de la reforma administrativa de 1968 se expidió el Decreto 3118 de ese mismo año, que creó el Fondo Nacional del Ahorro como entidad administradora y pagadora de la cesantía. El sistema de liquidación se modificó en el sentido de eliminar la retroactividad, reconociendo a cambio el pago de intereses y el otorgamiento de créditos para vivienda.

Posteriormente, mediante la Ley 344 de 1996 y el Decreto 1252 de 2000, se adoptó un sistema de liquidación del auxilio de cesantía similar al establecido por la Ley 50 de 1990, aplicable a quienes aún gozaban del derecho a una liquidación con retroactividad.

### **Reglas generales para aplicar las normas sobre prestaciones sociales**

Con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la Ley 5ª de 1978, se expidió el Decreto 1045 del 7 de junio de ese mismo año, “por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional”; de la aplicación de la norma se exceptuó “al personal de las Fuerzas Militares y de policía que tenga un régimen de prestaciones especial”. La reglamentación tampoco era aplicable a los servidores públicos de las entidades del nivel territorial.

Sobre el reconocimiento de las prestaciones, el artículo 3º del

Decreto 1045 de 1978 señaló:

[...] las entidades a que se refiere el artículo segundo (Presidencia de la República, Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, los Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales) reconocerán y pagarán a sus empleados públicos *únicamente* las prestaciones sociales establecidas por la ley. *A sus trabajadores oficiales, además de éstas las que se fijen en pactos, convenciones colectivas o laudos arbitrales celebrados o proferidos de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia.*

*Las prestaciones que con denominación o cuantía distinta a la establecida en la ley se hayan otorgado a los empleados públicos en disposiciones anteriores a este decreto, continuarán reconociéndose y pagándose en los mismos términos.*<sup>10</sup>

Con esta fórmula jurídica quedaron a salvo los derechos de los empleados públicos adquiridos y reconocidos antes de la expedición del Decreto 1045. En cuanto al mínimo de derechos y garantías para los trabajadores oficiales, el artículo 4º del mismo decreto dispuso lo siguiente:

Las disposiciones del Decreto Ley 3135 de 1968, de las normas que lo adicionan o reforman y las del presente estatuto *constituyen el mínimo de derechos y garantías consagrados a favor de los trabajadores oficiales.* No produce efecto alguno cualquier estipulación que afecte o desconozca este mínimo de derechos y garantías.<sup>11</sup>

Refiriéndose a las prestaciones sociales, el artículo 5º del Decre-

---

10. Aquí y en adelante el autor le adiciona cursivas al texto para resaltar sus planteamientos, cuando es otro el que resalta se hace la anotación. (Nota del editor).

11. En concordancia con el Decreto 1848 de 1969, artículo 7º, y el Decreto 3135 de 1968, artículo 14.

to 1045 preceptuó:

Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, los organismos a que se refiere el artículo 2º de este Decreto o las entidades de previsión, según el caso, reconocerán y pagarán las siguientes prestaciones sociales:

- a. Asistencia médica, obstétrica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria.
- b. Servicio odontológico.
- c. Vacaciones (15 días hábiles, de lunes a viernes).
- d. Prima de vacaciones (15 días de salario).
- e. Prima de navidad (30 días de salario).
- f. Auxilio por enfermedad.
- g. Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional.
- h. Auxilio de maternidad.
- i. Auxilio de cesantía (según régimen del Fondo Nacional del Ahorro).
- j. Pensión vitalicia de jubilación (75% del salario y factores del último año de servicios).
- k. Pensión de invalidez (según porcentaje de pérdida de capacidad laboral).
- l. Pensión de retiro por vejez (o de retiro forzoso, a los 65 años de edad).
- m. Auxilio funerario.
- n. Seguro por muerte (en concordancia con el Artículo 14 del Decreto 3135 de 1968).

La prima de navidad se liquida con base en el salario de noviembre, los factores salariales y la doceava parte de las primas de servicios y de vacaciones. Para liquidar cesantía y pensiones se conside-

ran los factores salariales y la doceava parte de todas las prestaciones y primas percibidas por el trabajador en el último año de servicios. Así mismo, para determinar el valor de los auxilios por enfermedad y maternidad, la indemnización por accidente de trabajo y por enfermedad profesional y el seguro por muerte, se tienen en cuenta los factores de salario y las primas de servicios y de vacaciones.

La reglamentación de las pensiones fue modificada por la Ley 33 de 1985 (edad de 55 años para hombres y mujeres), la Ley 71 de 1988 y por supuesto la Ley 100 de 1993, cuyo Decreto Reglamentario –el 691 de 1994– incorporó a los servidores públicos al sistema general de pensiones, incluyendo a los departamentales, municipales y distritales. En este asunto también se debe considerar la reciente reforma adoptada por la Ley 797 de 2003.

El Régimen de Transición para los servidores públicos que llenaban los requisitos de edad o de tiempo establecidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se estableció mediante el Decreto 813 de 1994. Para cubrir las pensiones de trabajadores públicos ya causadas se creó el Fondo Nacional de Pensiones Públicas, que es una cuenta a cargo del Ministerio de Protección Social destinada específicamente a responder por las mesadas de los pensionados de la Caja Nacional de Previsión y de las demás cajas de carácter nacional declaradas insolventes. Así mismo, se ordenó crear los fondos de pensiones territoriales para administrar el pasivo pensional de las entidades territoriales.

Otras normas estatutarias que se refieren a las condiciones laborales de los empleados públicos establecen sus obligaciones, deberes y derechos, el manual de funciones y requisitos mínimos, las carreras funcionarias y el régimen disciplinario. Tales normas, sumadas a los regímenes salarial y prestacional, le dejan poco espacio a la imaginación cuando de definir reivindicaciones laborales se trata.

Esta realidad, que podría encontrar un paliativo en el reconocimiento pleno del derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, se mantiene no obstante que Colombia ratificó los

Convenios 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los cuales le brindan a los empleados públicos la posibilidad de negociar colectivamente.

A todas luces, la restricción al ejercicio de la negociación colectiva obedece a intereses políticos y económicos de los gobiernos ligados a los procesos de internacionalización comercial y económica; por ello, el presente estudio trasciende lo nacional con el propósito de examinar los fenómenos internacionales que están determinando los procesos de ajuste económico, la flexibilización laboral y la reforma del Estado. Se examinará la incidencia que tienen las recetas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial y, en contrapartida, el papel de la OIT frente a estos fenómenos que sin duda alguna influyen sobre las posibilidades objetivas de ejercer el derecho a la negociación colectiva o de desarrollar otros mecanismos de participación como el diálogo social y la concertación.

Igualmente, en el campo de las condiciones laborales de los servidores públicos se pone en evidencia el especial significado que tienen los *Principios y derechos fundamentales en el trabajo*, definidos en 1998 por la Conferencia de la OIT: “la libertad sindical, la negociación colectiva, la erradicación de las peores formas del trabajo infantil, la abolición del trabajo forzoso y la no discriminación en los empleos y las ocupaciones”. Los principios mencionados tienen relevancia como marco de acción para las organizaciones sindicales del sector estatal, pues se sabe que además de las restricciones al derecho a la negociación colectiva y a la huelga, en el sector público se discrimina en materia laboral y salarial a las mujeres.

Las normas de la OIT son la base de principios laborales que si se aplicaran cabalmente, permitirían realizar los valores que predica dicho organismo en su Constitución y en la *Declaración de Filadelfia*. Los valores a realizar son la dignidad de la persona y en particular la afirmación de la dignidad en el trabajo, sobre todo por virtud y exaltación del principio que considera que éste no es una mercancía.

### **3. El papel de la negociación colectiva**

En el ámbito del derecho colectivo del trabajo es básico el reconocimiento que le dio la Constitución Política de 1991 al trípode sobre el cual se erigen las relaciones colectivas: la sindicalización (artículo 39), la negociación colectiva (artículo 55) y la huelga (artículo 56). Los tres derechos –originalmente consagrados por la Ley 83 de 1931– se consideran consustanciales porque se soportan mutuamente y al reconocerlos la Constitución se reafirma esa consustancialidad; en otras palabras, no se puede negociar colectivamente si no existe un sindicato para hacerlo y no se puede llevar a cabo una huelga –legal por supuesto– si no ha estado precedida por una negociación colectiva.

Como en Colombia aún no se han reglamentado la negociación colectiva y el derecho a la huelga en el sector público –que se ajustan a las disposiciones constitucionales–, habrá que hacerlo para que las acciones “de hecho” que realizan con frecuencia los servidores públicos, no deslegitimen el Estado de Derecho.

La negociación colectiva se entiende como el derecho a convenir libremente, entre los empleadores y las organizaciones sindicales los salarios y las condiciones de empleo. Sin embargo, el espacio que ofrece la negociación colectiva también podría incidir en el desarrollo empresarial, en la medida que sirva para generar un clima de cooperación y entendimiento que contribuya a incrementar la productividad y a mejorar los niveles de competitividad. Esto supone que la negociación colectiva debe tener un campo más amplio y un horizonte de acuerdos diferentes a los tradicionales.

#### **Objetivos estratégicos de la negociación colectiva**

En armonía con los retos del mundo del trabajo actual y del futuro, la importancia de la negociación colectiva radica en si persigue los siguientes objetivos estratégicos:

- Ser fuente de derecho laboral y constituir a la vez una “legislación de segundo piso”.

- Constituir un medio esencial de redistribución de la riqueza socialmente generada.
- Crear las condiciones de estabilidad y armonía laboral necesarias para el desarrollo económico y social.
- Establecer las bases para la democratización de las relaciones laborales.
- Armonizar el interés de la empresa –o empresas–, los trabajadores y la sociedad.
- Ser un proceso mediante el cual se resuelven los conflictos en el mundo del trabajo.

La productividad, la eficiencia y la calidad son aspectos que no están ajenos al desarrollo de programas en campos diversos como el empleo, la salud, la educación, la recreación, la protección del ambiente, la atención a la familia, a la comunidad y a los ciudadanos consumidores. Dichos programas se inscriben en una concepción moderna de gestión empresarial con responsabilidad social, cuya base filosófica se afirma en concebir la empresa “no sólo como un negocio, sino como un grupo humano que lleva adelante una tarea valiosa para la sociedad, la de producir bienes y servicios, a través de la obtención del beneficio. Desde este punto de vista la empresa se “emprende” con espíritu creador”.<sup>12</sup>

### **Desarrollo de la negociación colectiva**

Los procesos de negociación colectiva han estado signados por una cultura del conflicto que en muchos casos resulta perjudicial para empresarios y trabajadores, pues conduce a un profundo deterioro de las relaciones laborales y a una desconfianza mutua que incide en la suerte de las empresas y los sindicatos; tal situación se expresa en la realización de huelgas que afectan gravemente a las empresas, con el consecuente deterioro de las condiciones laborales y salariales de los trabajadores y del empleo. En otros casos, los re-

---

12. Adela Cortina, *Construir confianza. Las tres edades de la ética empresarial*.

sultados de la negociación dejan resentida a una de las partes y ello provoca conductas revanchistas en el futuro.

Por las razones expuestas, entre las distintas posibilidades y variantes que se presentan en todo proceso de negociación, lo aconsejable es procurar el *gana-gana*, el cual significaría concretar lo que acertadamente recomienda el experimentado negociador José Noé Ríos Muñoz: “acordar lo posible en el concepto de lo justo, dar a cada uno en justicia lo que le corresponde”.<sup>13</sup> El experto define así el conflicto:

[...] [éste] siempre tiene como base fundamental la divergencia, pero no siempre tiene carácter negativo, ni conduce a descalabros que minan la capacidad de las instituciones que lo soportan. Muchas veces es un factor de cambio que propicia el crecimiento y el desarrollo, lo que nos permite analizar claramente la necesidad de procurar solucionarlo con los mecanismos que causen menos traumatismo.— Las situaciones deben estudiarse con realismo, franqueza y sinceridad. Sólo así es posible ser conscientes de las graves consecuencias para buscar opciones que permitan superar las diferencias y las confrontaciones.<sup>14</sup>

Sobre la negociación, Ríos Muñoz afirma:

Lo racional es superar los conflictos: entender que la negociación es un instrumento racional propio de culturas que propician el entendimiento como base para encontrar alternativas que permitan superar las diferencias.— La negociación cumple cinco grandes cometidos: tiende a la solución pacífica de los conflictos, permite que los actores afloren las divergencias en toda su mag-

13. José Noe Ríos Muñoz, *Cómo negociar a partir de la importancia del otro*, Bogotá, Planeta.

14. *Ibíd.*

nitud, ayuda a las partes a comprender el problema, proporciona elementos para solucionarlo y convierte a los antagonistas en gestores de una causa común que es el arreglo.<sup>15</sup>

Entre las “reglas” que se deben cumplir para asegurar que el proceso de negociación se cumpla, Ríos incluye las siguientes:

- La negociación no es una competencia para ganar o perder.
- Entender al otro es tener la capacidad necesaria para actuar con éxito en la solución del conflicto.
- Reconocer la importancia del otro no es ceder, es colocar al contrario en el nivel adecuado para pactar.
- Cuando el otro debilita mi argumento en todo o en parte, debo reconocer interiormente que es posible que él tenga razón.
- Ser objetivo y realista en el transcurso de la negociación.
- Cuando la negociación termina con un acuerdo, el otro debe entender lo mismo que entiendo yo.
- El otro es un socio para solucionar un conflicto.

Lo planteado anteriormente supone que los negociadores deben tener un perfil adecuado para asumir las responsabilidades de la negociación colectiva, partiendo de tener claro que sus actuaciones “en la mesa” inciden en la suerte de las empresas y de los trabajadores. Este perfil está determinado por valores y cualidades como saber escuchar con creatividad, tomar decisiones, manejar situaciones, motivar, administrar el tiempo y ejercer liderazgo. Igualmente, la negociación exige entrenamiento y capacitación, hacer un uso adecuado de la información y la comunicación, fijarse metas y utilizar indicadores.

En otras palabras, la negociación colectiva no puede partir de la improvisación, debe ser el resultado de la investigación y la planificación. Asimismo, su desarrollo se le debe confiar a personas que

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*

reúnan las calidades y los conocimientos necesarios para que faciliten los acuerdos más favorables para las partes.

La pregunta básica es si la negociación colectiva se ha tornado obsoleta o si mantiene su vigencia como instrumento apropiado para establecer las condiciones de empleo y trabajo, fijar y corregir los salarios, regular las relaciones laborales, buscar una distribución equitativa del ingreso y participar en las decisiones. Aunque en la actualidad la negociación colectiva en la empresa es la práctica más usual para determinar las condiciones de trabajo, no se descarta que ella pueda darse en el futuro en niveles donde resulte más apropiada, mediante la aplicación de los mecanismos de coordinación y articulación que sean necesarios.

Estas reflexiones sobre la negociación colectiva, aplicadas al sector público, son muy importantes porque su ejercicio les permitiría a los empleados de ese sector –tan ignorados en la toma de decisiones y en la formulación de iniciativas en el campo de la gestión pública– tener más participación y ello indudablemente redundaría en beneficio de la comunidad.

### **Pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical de la OIT**

Los siguientes son algunos de los planteamientos que hace el Comité de Libertad Sindical de la OIT sobre la negociación colectiva:

#### **Titularidad del derecho de negociación colectiva**

781. Debería estimularse y fomentarse entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos las condiciones de empleo.

782. El derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener derecho de organizar sus actividades y formular su programa.

### **Trabajadores y materias cubiertas por la negociación colectiva**

792. El Convenio número 98, en especial su artículo 4, relativo al estímulo y fomento de la negociación colectiva, es de aplicación tanto en el *sector privado* como en el de las *empresas nacionalizadas y organismos públicos*.

793. Todos los *trabajadores de la administración pública que no están al servicio de la administración del Estado* deberían disfrutar del derecho de negociación colectiva, y debería darse prioridad a la negociación colectiva como medio de solucionar los conflictos que puedan surgir respecto de la determinación de las condiciones de empleo en la administración pública.

794. Conviene establecer una distinción entre los *funcionarios que ejercen actividades propias de la administración del Estado* (funcionarios de los ministerios y demás organismos gubernamentales comparables) y los funcio-

narios que actúan en calidad de auxiliares de los precedentes, por una parte, y las demás personas empleadas por el Estado, en las empresas públicas o en las instituciones públicas autónomas, por otra. Sólo podría excluirse del campo de aplicación del Convenio número 98 a la primera categoría de trabajadores a que se ha hecho referencia.

795. Es imperativo que la legislación reconozca explícita y claramente a través de disposiciones particulares el derecho de las organizaciones de empleados y funcionarios públicos que no ejerzan actividades propias de la administración del Estado de concluir convenciones colectivas. Este derecho sólo podría denegarse desde el punto de vista de los principios sentados por los órganos de control de la OIT sobre el Convenio número 98 a los funcionarios que trabajan en los ministerios y demás organismos gubernamentales comparables, pero no por ejemplo a las personas que trabajan en empresas o en instituciones públicas autónomas.

804. El Comité ha llamado la atención sobre la importancia de que en el *sector de la educación* se promueva la negociación colectiva en el sentido del artículo 4 del Convenio número 98.

812. A propósito de una denuncia relativa a la negativa de celebrar negociaciones colectivas en el sector público sobre ciertas cuestiones, el Comité recordó la siguiente opinión, expresada por la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical: “Existen ciertas *cuestiones que corresponden*, evidentemente, de modo primordial o esencial, *a la dirección y funcionamiento de los asuntos de gobierno*; estas cuestiones pueden consi-

derarse de modo razonable fuera del alcance de la negociación”. Es igualmente claro que algunas otras cuestiones son primordial o esencialmente cuestiones que se refieren a condiciones de empleo y no se deberían considerar excluidas del ámbito de las negociaciones colectivas llevadas a cabo en una atmósfera de buena fe y confianza mutua.

### **El principio de la negociación de buena fe**

814. El Comité recuerda la importancia que concede a la obligación de negociar de buena fe para el mantenimiento de un desarrollo armonioso de las relaciones profesionales.

815. Es importante que tanto los empleadores como los sindicatos participen en las negociaciones de buena fe y que *hagan todo lo posible por llegar a un acuerdo*, y la celebración de *negociaciones verdaderas y constructivas* es necesaria para establecer y mantener una relación de confianza entre las partes.

817. Si bien la actitud conciliadora o intransigente adoptada por una de las partes frente a las reivindicaciones de la otra es materia de negociación entre las partes, tanto los empleadores como los sindicatos deben negociar de buena fe *realizando esfuerzos* para llegar a un acuerdo.

818. Los acuerdos deben ser de *cumplimiento obligatorio* para las partes.

### **El principio de la negociación libre y voluntaria**

848. Una disposición legal que permite al empleador modificar unilateralmente el contenido de los acuerdos colectivos previamente pactados, u obliga a negociarlos

nuevamente, es contraria a los principios de la negociación colectiva.

850. En lo que se refiere a la *prohibición de la intervención de terceros* en la solución de los conflictos, el Comité estimó que esta exclusión constituye una grave limitación al libre funcionamiento de las organizaciones sindicales ya que [las] priva [...] de ser asistidas por consejeros.

858. Los organismos encargados de resolver los conflictos entre las partes de una negociación colectiva deberían ser independientes y el recurso a tales organismos debería hacerse en forma voluntaria.

### **Restricciones al principio de la negociación libre y voluntaria**

860. El recurso de arbitraje obligatorio cuando las partes no llegan a un acuerdo en la negociación colectiva sólo es admisible en el marco de los servicios esenciales en el sentido estricto (*aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población*).

870. Los requisitos de la aprobación del Consejo de Ministros para los convenios negociados y de *la conformidad con la política y directivas adoptadas unilateralmente para el sector público no son plenamente conformes con los principios de la libertad sindical*, quedando bien entendido que ello se aplica a todos los trabajadores cubiertos por el Convenio número 98.

891. Son contrarias al principio de negociación colectiva voluntaria consagrado en el Convenio número 98 las disposiciones de la legislación que prohíben la negocia-

ción de aumentos salariales por encima del alza del costo de la vida; una limitación de este tipo sólo sería admisible si queda en el marco de una política de estabilización económica, pero siempre que se aplicase como medida de excepción, se limitase a lo necesario y no excediera de un período razonable.

893. Todos los trabajadores de la administración pública que no están al servicio de la administración del Estado deberían disfrutar del derecho de negociación colectiva, y debería darse prioridad a este derecho como medio de solucionar los conflictos que puedan surgir respecto de la determinación de las condiciones de empleo en la administración pública.

895. El Comité ha considerado que el ejercicio de las *prerrogativas de la autoridad pública en materia financiera* de una manera que tenga por efecto impedir o limitar el cumplimiento de convenios colectivos que hayan previamente negociado los organismos públicos, no es compatible con el principio de la libertad de negociación colectiva.

896. En la medida en que los ingresos de las empresas y entidades públicas dependan de los presupuestos del Estado, no sería objetable que –después de una amplia discusión y consulta entre los empleadores y las organizaciones sindicales interesadas en el seno de un sistema que cuente con la confianza de las partes– se establecieran topes salariales en las leyes de presupuesto del Estado, ni tampoco que el Ministerio de Economía y Hacienda realice un informe previo antes de que se inicie la negociación colectiva con miras a que se respeten dichos topes.

900. En contextos de estabilización económica se debe dar prioridad a la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de los funcionarios en lugar de preferir promulgar una ley sobre limitación de los salarios en el sector público.

916. El Comité ha estimado útil recordar los términos del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (número 151), cuyo artículo 7 prevé que “deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el *pleno desarrollo y la utilización* de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleadores públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualquiera otros medios que permitan a los representantes de los *empleados públicos* participar en la determinación de dichas condiciones”.

917. Refiriéndose al artículo 8 del Convenio número 151 relativo a la solución de conflictos, el Comité recordó que, sobre la base de los trabajos preparatorios que brinda la posibilidad de optar entre la negociación y otros procedimientos (tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje) para la solución de conflictos. El Comité puso de relieve la importancia del principio establecido en el artículo 8 del Convenio número 151.

918. El Comité señaló que el artículo 8 del Convenio número 151 permite cierta flexibilidad en la elección de procedimientos para la solución de conflictos que afecten a funcionarios públicos, a condición de que inspiren la confianza de las partes interesadas. El propio Comité ha afirmado, con respecto a quejas por prácticas

antisindicales en los sectores tanto público como privado, que tales quejas deberían ser normalmente examinadas en el país en el marco de un procedimiento que, además de rápido, fuera no sólo imparcial sino que así lo pareciera también a las partes interesadas.

922. El artículo 4 del Convenio número 98 ofrece disposiciones más favorables que las del artículo 7 del Convenio número 151 en sectores como la enseñanza pública, en que ambos convenios son aplicables, pues aquel incluye la noción del recurso voluntario a la negociación y la autonomía de las partes en ella. En tales casos, teniendo en cuenta el artículo 1 del Convenio número 151, debería aplicarse de preferencia el artículo 4 del Convenio número 98 con respecto al artículo 7, pues este último artículo incita a los poderes públicos a estimular y fomentar la negociación colectiva ya por procedimientos que permitan dicha negociación ya por cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de sus condiciones de empleo.

### **Consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores**

928. El Comité ha considerado útil referirse a la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (número 113), que en su párrafo 1 dispone que se deberían adoptar medidas apropiadas para promover de manera efectiva la consulta y la colaboración en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores sin

hacer discriminación de ninguna clase contra las organizaciones. De conformidad con el párrafo 5 de la Recomendación, esta consulta debería tener como objetivo, en particular, lograr que las autoridades públicas competentes recaben en forma adecuada las opiniones, el asesoramiento y la asistencia a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, respecto de cuestiones tales como la preparación y la aplicación de la legislación relativa a sus intereses.

### **Consulta en la preparación y elaboración de la legislación**

932. Es esencial que cuando se introduzca un proyecto de legislación que afecte la negociación colectiva o las condiciones de empleo, se proceda antes a consultas detalladas con las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas.

932. Deben llevarse a cabo consultas antes de introducir la ley por la cual el gobierno se propone modificar las estructuras de negociación en las cuales participa efectiva o indirectamente como empleador.

934. Una contracción del sector público y/o una mayor flexibilidad laboral –por ejemplo, generalizando los contratos de corta duración– no constituyen en sí una violación de la libertad sindical. Sin embargo, es innegable que tales cambios tienen consecuencias importantes en el terreno social y sindical, en particular debido a la mayor precariedad en el empleo que puede derivarse de ello. Sería necesario que las organizaciones de empleadores y de trabajadores fueran consultadas sobre el alcance y las modalidades de las medidas decididas por las autoridades.

## Consulta y procesos de reestructuración, racionalización y reducción de personal

935. Sólo corresponde al Comité pronunciarse sobre alegatos de programas y procesos de reestructuración o de *racionalización económica*, impliquen éstos o no reducciones de personal o transferencia de empresas o servicios del sector público al sector privado, en la medida en que hayan dado lugar a actos de discriminación o de injerencia antisindicales. En cualquier caso, debe lamentarse que en los procesos de racionalización y reducción de personal no se consulte o se intente llegar a un acuerdo con las organizaciones sindicales.

937. El Comité ha subrayado la importancia de que los gobiernos consulten a las organizaciones sindicales, con objeto de discutir sobre las consecuencias de los programas de reestructuración en el empleo y en las condiciones de trabajo de los asalariados.

939. En cuanto a la instigación a que trabajadores del sector público renuncien a sus puestos de trabajo en el marco de *programas de retiro*, aceptando una compensación económica, el Comité lamentó que en el proceso de reducción de personal no se haya consultado o intentado llegar a un acuerdo con las organizaciones sindicales.

948. La institución de un grupo tripartito encargado de examinar la cuestión de los salarios y las medidas antiinflacionistas que cabría adoptar está en armonía con lo preconizado por la Recomendación número 113, de que se debería promover la consulta y la colaboración de las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y trabajadores, con el objetivo general de fomentar la comprensión mutua y las buenas relaciones

entre las mismas para desarrollar la economía en su conjunto o alguna de sus ramas, mejorar las condiciones de trabajo y elevar el nivel de vida y, en particular, para que las autoridades recaben en forma adecuada las opiniones, el asesoramiento y la asistencia de tales organizaciones respecto de ciertas cuestiones como la preparación y aplicación de la legislación relativa a sus intereses.

949. En vista de las consecuencias que tienen para el nivel de vida de los trabajadores la fijación de salarios por el gobierno al margen de la negociación colectiva y, en términos más generales, la política de salarios del gobierno, el Comité señaló la importancia que atribuye a que se promuevan de manera efectiva la consulta y la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de trabajadores en esta materia, conforme a los principios expresados en la Recomendación número 113, con el objeto de permitir el examen conjunto de las cuestiones de interés mutuo y de llegar, en lo posible, a soluciones aceptables de común acuerdo.

#### **4. La negociación colectiva del sector público en el Código Sustantivo del Trabajo**

En Colombia es otra la situación que se presenta al interpretar los alcances de la función sindical de los empleados públicos y en particular cuando se trata de ejercer el derecho a la negociación colectiva. Al respecto, la sentencia de la Corte Constitucional C-110 de 1994, que declara exequibles los artículos del Código Sustantivo del Trabajo relacionados con el tema, establece el marco de posibilidades. Para una mayor ilustración, transcribimos el Capítulo VI de la sentencia y luego volveremos sobre el asunto.

## **VI. Consideraciones de la Corte Constitucional**

Ningún motivo de inconstitucionalidad se advierte en el artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo, a cuyo tenor el derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores, con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía – es decir, los integrantes de la Fuerza Pública, según el artículo 216 de la Constitución–.

Desde luego, la norma demandada introduce limitaciones para los sindicatos de empleados públicos, los cuales tienen sólo las siguientes funciones:

1. Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados.
2. Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa.
3. Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva.
4. Presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos en particular, o sugerencias encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.
5. Promover la educación técnica y general de sus miembros.
6. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, enfermedad, invalidez o calamidad.
7. Promover la creación, el fomento o subvención de

cooperativas, cajas de ahorro de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, contemplados en los estatutos.

8. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades.

Según dice la Corte Constitucional, lo anterior es razonable porque ahí están consagrados los objetivos básicos perseguidos por toda asociación sindical, pero considerando que los servidores públicos se encargan de ejercer la función pública en sus distintas modalidades y de prestar los servicios públicos, esto es lo que los diferencia.

Y la Corte continúa:

La norma no viola la Constitución por cuanto se circunscribe a definir –dentro del campo de aplicación que la Carta prevé e inclusive con idéntica limitación a la contemplada en ella– cuál es el ámbito personal del derecho de asociación en sindicatos de trabajadores, es decir, mediante el precepto se señala quiénes pueden constituirlos. Si, como arriba se expresa, el Constituyente no introdujo entre los servidores del Estado distinción alguna en punto de la asociación sindical, aparte de la relacionada con la Fuerza Pública, es necesario concluir que el legislador quedó facultado a la luz de la normatividad superior –lo estaba inclusive antes de la Carta del 91– para disponer en forma expresa que el indicado derecho cobija a todos los trabajadores del servicio oficial con la excepción dicha. [...].

El artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo será declarado exequible.

La misma decisión se adoptará en cuanto al artículo 416 –con las salvedades que hará la sentencia– y en lo que toca con el 58 de la Ley 50 de 1990, por las razones que a continuación se enuncian.

### **La negociación colectiva en el caso de los servidores públicos**

El artículo 415 del Código en mención, íntimamente relacionado con el que se demanda, tiene por objeto garantizar a los trabajadores organizados que sus representantes serán oídos y atendidos por las autoridades y en especial por sus superiores jerárquicos cuando representen, en juicio o fuera de él, los intereses económicos comunes o generales de los agremiados y cuando presenten memoriales respetuosos que contengan solicitudes relativas al interés colectivo de los afiliados, reclamaciones sobre el trato de que haya sido objeto cualquiera de ellos en particular, o sugerencias encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.

Sin esta garantía de índole legal, que tiene sustento en el derecho constitucional de asociación sindical y en las necesidades que él busca satisfacer, sería completamente inútil la organización de sindicatos y se haría vano el esfuerzo de los trabajadores al constituir organismos que precisamente tienen por función la de servir como canales de comunicación con las autoridades y con los patronos, en este caso oficiales.

Pues bien, el artículo 416 acusado plasma normas relativas a la presentación de pliegos de condiciones, celebración de convenciones colectivas, declaración y ejercicio del derecho de huelga, con todo lo cual da desarrollo práctico al derecho constitucional de asociación sindical y al de negociación colectiva y complementa la enunciada garantía plasmada por el artículo 415 del mismo Código Sustantivo del Trabajo.

De acuerdo con la norma, los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas. En cambio, los sindicatos de trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aún cuando no puedan declarar o hacer huelga.

La disposición legal parte de la distinción, introducida de tiempo atrás en el Derecho Laboral colombiano, entre empleados públicos y trabajadores oficiales. Mientras los primeros tienen establecida con el Estado una relación legal y reglamentaria, los segundos están vinculados al servicio público mediante contrato que se rige por normas especiales. Según el artículo 5° del Decreto 3135 de 1968, las personas que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. Al tenor del mandato legal, en los estatutos de los establecimientos públicos habrá de precisarse qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo. La misma norma

señala que las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales. Los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Cabe anotar que esta diferenciación, también plasmada en las leyes 3ª y 11 de 1986 (artículos 13 y 42, respectivamente), para los niveles departamental y municipal, está hoy incorporada al propio texto constitucional, pues el artículo 123 de la Carta, en su primer inciso, señala: “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los *empleados y trabajadores del Estado* y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”.<sup>16</sup>

### **El derecho a la huelga para los servidores públicos**

El artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, al cual se refiere la sentencia C-110 de 1994, debe ser examinado en su materia a la luz de la Carta Política de 1991 para verificar si fue modificado en algún sentido.

Al examinar el artículo 416, la Corte hizo este análisis:

La restricción consagrada en la norma para los sindicatos de empleados públicos, sobre presentación de pliegos de peticiones y celebración de convenciones colectivas, tiene sustento en el artículo 55 de la Constitución, que garantiza el derecho de negociación colectiva para regular relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. La que se considera es una de tales excepciones, establecida en norma con fuerza material legislativa.

---

16. Subrayado de la Corte.

Obviamente, si los empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, tampoco pueden declarar ni hacer huelga, lo cual resulta apenas lógico si se tiene en cuenta el vínculo legal y reglamentario existente entre ellos y el Estado. Si pudieran entrar en huelga paralizarían la función pública correspondiente y atentarían contra el interés colectivo, que debe prevalecer según el artículo 1º de la Constitución. La continuidad en el ejercicio de sus funciones resulta *esencial* para el funcionamiento del Estado. Únicamente bajo esa perspectiva puede garantizarse el logro de los fines estatales a que se refiere el artículo 2º de la Carta.

Ha de recordarse cómo, según el artículo 123 de la Constitución Política, inciso 2º, “los servidores públicos [...] ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”.

Según dicha norma, están al servicio del Estado y de la comunidad, mientras que el artículo 209, al señalar los principios que inspiran la actividad de la administración, declara que la función administrativa está al servicio de los intereses generales.

Así, pues, aquellos de los servidores públicos que tienen con el Estado *una relación de mayor vínculo* a las responsabilidades que les son propias, es decir los empleados públicos, no pueden interrumpir su actividad sino en los términos que la ley contemple y, por tanto, no les es dable ejercer el derecho de huelga –que implica dicha interrupción– si la ley se lo ha prohibido.

El análisis varía tratándose de los trabajadores oficiales, quienes tienen con el Estado una relación de índole con-

tractual. Sus sindicatos, de acuerdo con la norma bajo examen, tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, lo cual no pugna con la Constitución y, por el contrario, la desarrolla, de conformidad con lo expuesto.

En materia de negociación colectiva el precepto dispone, también de acuerdo con el sentido del artículo 39 de la Constitución, que sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás.

El artículo acusado consagra finalmente una limitación para los sindicatos de trabajadores oficiales: no pueden declarar ni hacer huelga.

Dice el artículo 56 de la Constitución: “Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”.

Eso implica, para los efectos que se analizan, que la Carta *garantizó el derecho de huelga a los trabajadores oficiales* con la única excepción de los que tengan a su cargo la prestación de los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

Respecto a este derecho, ha sostenido la Corte:

El derecho de huelga se constituye en una de las más importantes conquistas logradas por los trabajadores [...]. Se trata de un instrumento legítimo para alcanzar el efectivo reconocimiento de aspiraciones económicas y sociales que garanticen justicia en las relaciones obrero-patronales y un progresivo nivel de dignidad para el trabajador y su familia, cuya consagración constitucional, desde la Reforma de 1936, ha representado la más preciosa garantía del ordenamiento positivo para la salva-

guarda de los derechos laborales y para el desarrollo de un sistema político genuinamente democrático.

En la Constitución de 1991, el derecho de huelga adquiere aún más relevancia, partiendo del principio inspirador de su Preámbulo, que indica como objetivo central del Estado y de las instituciones el establecimiento de “un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”; de la definición plasmada en el artículo 1º, en el sentido de que la República de Colombia “es un *Estado social de derecho* [...] fundada en el respeto de la dignidad humana, *en el trabajo* y la solidaridad de las personas que la integran [...]”; de los fines esenciales hacia los cuales el artículo 2º orienta la actividad del Estado, entre otros la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta y la fácil participación de todos en las decisiones que los afectan; del papel señalado por la misma norma a las autoridades en lo que toca con el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; de la ya enunciada garantía de la asociación sindical como derecho fundamental (artículo 39); y, claro está, del artículo 56 de la Constitución, que dispone sin ambages la garantía del derecho de huelga y ordena la creación de una comisión permanente integrada por el Gobierno, los empleados y los trabajadores cuyo objeto consiste, entre otros, en fomentar las buenas relaciones laborales y en contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo.<sup>17</sup>

A partir de la Carta Política de 1991, no todos los traba-

17. Véase: Colombia, Corte Constitucional (Sala Tercera de Revisión), Sentencia T-443, julio 6 de 1992.

jadores oficiales tienen prohibida la huelga. El alcance de la limitación depende de si la entidad pública a la que se hallan vinculados presta servicios públicos esenciales —caso en el cual el derecho de huelga no se garantiza— o presta servicios públicos que la ley califique como no esenciales. En este último evento tienen garantizado el derecho de huelga a la luz de la Constitución.

Así, pues, la disposición legal que se estudia no puede seguir produciendo un efecto de carácter absoluto e indiscriminado. Tendrá que modificar su alcance forzosamente cuando se expida la ley que defina cuáles son los servicios públicos esenciales.

En consecuencia, su exequibilidad no es plena. La norma únicamente puede entenderse ajustada a la Constitución en cuanto aluda a sindicatos de trabajadores oficiales que laboren para entidades públicas encargadas de la prestación de servicios públicos calificados por la ley como esenciales. La prohibición legal es contraria a la Constitución en cuanto se refiere a sindicatos de trabajadores que laboren para entidades públicas encargadas de la prestación de servicios públicos no esenciales, según la ley.

### **Las organizaciones sindicales mixtas**

El artículo 58 de la Ley 50 de 1990 adicionó el 414 del Código Sustantivo del Trabajo en lo que respecta a las organizaciones sindicales mixtas, integradas por trabajadores oficiales y empleados públicos, cuya constitución queda autorizada por el precepto. Para el ejercicio de sus funciones actuarán teniendo en cuenta las limitaciones consagradas por la ley respecto al nexo jurídico de sus afiliados para con la administración.

A juicio de la Corte, esta norma, aunque de difícil aplicación dada la diferencia de regímenes prevista en la ley, no colige con la Constitución, pues se limita a garantizar el derecho de asociación y a señalar el régimen jurídico al que deben someterse los sindicatos mixtos de servidores públicos. Ese régimen está compuesto por las normas vigentes establecidas para sindicatos de empleados públicos y trabajadores oficiales, de tal manera que, en lo concerniente a su contenido, habida cuenta de la remisión, el estudio de constitucionalidad debe efectuarse frente a cada una de las disposiciones correspondientes. A ello no se procede ahora, ya que tales normas no han sido demandadas.

### **Decisión**

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que contempla el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **Resuelve**

Primero.— Decláranse EXEQUIBLES los artículos 414 del Código Sustantivo del Trabajo y 58 de la Ley 50 de 1990, mediante el cual se adicionó el 414 del mismo estatuto.

Segundo.— Declárase EXEQUIBLE el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, en el entendido de que la frase “aún cuando no puedan declarar o hacer la huelga” únicamente es aplicable a los sindicatos de trabajadores oficiales que laboren para entidades encargadas de prestar servicios públicos que la ley califique como esenciales.

## **El Código Sustantivo de Trabajo y los convenios de la OIT**

- a) Del entramado de las “consideraciones de la Corte” se puede colegir que las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo declaradas exequibles *no riñen* con lo establecido por el artículo 55 de la Constitución Política. Es más, aunque tocado tangencialmente porque no es la norma demandada, se menciona el artículo 415 del mismo Código que abre la posibilidad para que se dé la negociación colectiva de los empleados públicos. *No se debe olvidar que precisamente con base en los artículos 414 y 415 del Código Sustantivo del Trabajo, los empleados públicos colombianos pudieron reivindicar y conquistar derechos laborales y prestaciones que hoy están incorporados a las normas legales aplicables a todos los empleados públicos del país, incluidos los regímenes especiales y los derechos extralegales, cuando aún no existía la Constitución de 1991 y en particular el artículo 55 de la misma.*
- b) Esto dice la Corte Constitucional:

El artículo 415 del Código en mención, íntimamente relacionado con el que se demanda, tiene por objeto garantizar a los trabajadores organizados que sus representantes serán oídos y atendidos por las autoridades y en especial por sus superiores jerárquicos cuando representen, en juicio o fuera de él, los intereses económicos comunes o generales de los agremiados y cuando presenten memoriales respetuosos que contengan solicitudes relativas al interés colectivo de los afiliados, reclamaciones sobre el trato de que haya sido objeto cualquiera de ellos en particular, o sugerencias encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.

Hoy existen criterios muy respetables acerca de si aún persiste la exequibilidad de los artículos del Código Sustantivo del Trabajo citados en la Sentencia C-110 de 1994, ya que el Convenio 151 de la

OIT fue ratificado mediante la Ley 411 de 1997 y dicho convenio es una norma superior y posterior. El doctor Julio Alberto Villamizar –quien fue asesor jurídico del Ministro del Trabajo– se refiere a este punto en los siguientes términos:

En el *Código Sustantivo del Trabajo*. Aparece para significar el ordinal 4 del Artículo 414 y del Artículo 416, que se trata de disposiciones sustantivas que por los efectos de los Artículos 53 inciso 4º, 55 y 93 de la Carta, del Convenio 151 de OIT y de la Ley 411 de 1997, *han quedado insubsistentes en razón a que han perdido toda eficacia práctica destinada a limitar la presentación y negociación de los Pliegos de Peticiones de los sindicatos de empleados públicos*, no obstante su declaratoria de exequibilidad en la Sentencia C-110 del 10 de marzo de 1994 y como de ello se da cuenta también la más reciente Sentencia sobre esta materia, la C-201 del 19 de marzo de 2002. Esto por cuanto debe estimarse que con posterioridad a haberse proferido aquella decisión judicial, el Congreso de la República expidió la mencionada ley de aprobación del Convenio 151 de OIT, que la misma Corte Constitucional declarara exequible en Sentencia C-377 del 28 de julio de 1998, habiéndose a la fecha perfeccionado el vínculo internacional a que ella hace referencia, con lo cual, los mencionados ordenamientos del Código Sustantivo del Trabajo dejan de ser prevalentes, básicamente por los efectos del Artículo 93 de la Carta Política, siendo por lo tanto aspectos sobre los cuales nada mencionó la Sentencia C-201 de 2002.<sup>18</sup>

Son obvias las incompatibilidades entre la legislación y los convenios, pero precisamente éstos se ratifican para modificar la legislación y para convertirlos en leyes internas. Los convenios internacio-

18. *Concertación*, Bogotá, Ministerio del Trabajo, número 6.

nales serían letra muerta si después de ser aprobados se argumenta que es imposible cumplirlos porque el Código Sustantivo del Trabajo colombiano dice otra cosa; además, es doctrina del Derecho Internacional la noción de jerarquía: las normas internacionales prevalecen sobre las internas y las modifican automáticamente. Ya que el Congreso de la República aprueba los tratados, éstos no pueden ser ilegales y entonces pedir que no se apliquen los acuerdos porque en el Código Sustantivo del Trabajo existen disposiciones contrarias, equivale a negar la validez del Derecho Internacional.

La vigencia de los convenios de la OIT es corroborada por los artículos 39, 53 y 93 de la Constitución Política de Colombia y dadas las consecuencias prácticas que de ello se derivan, es necesario lograr la plena armonía entre la legislación y los principios y preceptos consagrados en tales convenios internacionales y en la Constitución. Los convenios 151 y 154 de la OIT, ratificados mediante las leyes 411 y 524, respectivamente, tienen jerarquía supranacional y debido a ello no se pueden modificar por ley o por reglamento de carácter nacional; al contrario, en cumplimiento de sus perentorias disposiciones, se deberán expedir los respectivos decretos reglamentarios en armonía con lo que preceptúa la Constitución Política en el numeral 11 de su artículo 189.

De lo anterior se deriva que mientras se reglamenta la Ley 411 de 1997 y para desarrollar los mecanismos previstos en los artículos 7º y 8º del Convenio 151, los empleados públicos pueden hacer uso de los artículos 414 y 415 del Código Sustantivo del Trabajo, convalidados por la Corte Constitucional en las sentencias C-110 de 1994 y C-201 de 2002.

### **Posición del sindicalismo estatal**

Por su lado, los dirigentes del sindicalismo estatal, en una carta juiciosa y profusa dirigida a la Presidencia de la República y a los Magistrados de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, exponen sus criterios respecto a los

fallos y conceptos de estos organismos jurisdiccionales. Del acervo argumentativo expuesto por los dirigentes sindicales, que naturalmente defienden con vehemencia el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, se pueden extraer los puntos de identidad pero con mayor énfasis las diferencias que hay en cuanto a la interpretación de las normas y a los pronunciamientos de las altas Cortes y el Consejo de Estado.

Un punto de encuentro en lo relacionado con el derecho a la asociación sindical, es el consenso tácito que existe respecto a que el artículo 39 de la Carta Política –desarrollado mediante la Ley 584 de 2000– les permite a los empleados públicos, con la sola excepción de los miembros de la Fuerza Pública, constituir sindicatos autónomos a los cuales les es inherente la garantía del fuero y el disfrute de permisos sindicales. También hay consenso acerca de la vigencia del artículo 58 del Código Sustantivo del Trabajo, que autoriza a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales a crear sindicatos mixtos cuyo funcionamiento atiende a las diferencias entre las dos clasificaciones de los servidores públicos. Así lo señala la Sentencia C-110 de 1994, que es quizás la providencia más citada por las partes.

En lo que concierne a la negociación colectiva, hay unanimidad con respecto a su vigencia, al tenor de lo prescrito por el artículo 55 de la Constitución Política que dice: *“Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.– Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”*. Sin embargo, las interpretaciones de esta definición constitucional difieren entre quienes consideran el derecho a la negociación como inherente a todas las organizaciones sindicales –sin discriminación alguna por cuanto la negociación colectiva es consustancial al derecho de asociación– y los que opinan que del ejercicio de este derecho se exceptúan los empleados públicos porque así lo dispone el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual les prohíbe

expresamente a los empleados públicos presentar pliegos de peticiones y suscribir convenciones colectivas de trabajo.

Los que defienden la primera posición se apoyan en la vigencia del artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo, que les permite a los sindicatos de empleados públicos presentarle a las autoridades “memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos en particular, o sugerencias encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo”. La exequibilidad del artículo 414 fue declarada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-110 de 1994, conjuntamente con la del artículo 416 del mismo Código.

La importancia de la declaratoria de exequibilidad de estos dos artículos del Código Sustantivo del Trabajo, radica en aclarar que los empleados públicos tienen prohibido presentar pliegos de peticiones y suscribir convenciones colectivas de trabajo, pues este instrumento es propio de los trabajadores oficiales vinculados mediante contrato de trabajo; sin embargo, ello no impide que los empleados públicos tengan la opción de presentar memoriales de solicitudes. Si, como dice el *Pequeño Larousse*, “memorial” significa “Escrito en que se pide una gracia, alegando los méritos en que funda la petición” y “solicitud” significa “Acción de pedir algo cuidadosamente y diligentemente”, se podría concluir que en realidad lo que les está prohibido a los empleados públicos es suscribir convenciones colectivas de trabajo y tal aspecto no está en discusión.

La mayor confusión la tienen aquellos que consideran que los empleados públicos no pueden ejercer la negociación colectiva, ya que parten de un falso supuesto según el cual son idénticas la *negociación* y la *convención* o contrato colectivo.

### **El nudo gordiano**

En la Sentencia C-377 de 1998, “al revisar la constitucionalidad

del Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública y de la Ley 411 de 1997 aprobatoria de dicho instrumento”, la Corte consideró que se ajusta a la Constitución Política la diferencia establecida entre trabajadores oficiales y empleados públicos para efectos del ejercicio del derecho a la negociación colectiva; el organismo señaló que los primeros gozan de ese derecho plenamente y los segundos lo hacen de manera restringida, *pues si bien éstos tienen derecho a buscar y alcanzar soluciones concertadas en caso de conflicto, no se puede afectar en modo alguno la facultad que tienen las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo*. En esa oportunidad, la Corte se expresó así:

[...] a diferencia de lo que sucede con los trabajadores oficiales, que tienen un derecho de negociación pleno, la búsqueda de soluciones concertadas y negociadas no puede llegar a afectar la facultad que la Carta confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo. Esto significa que la creación de mecanismos que permitan a los empleados públicos, o sus representantes, participar en la determinación de sus condiciones de empleo es válida, siempre y cuando se entienda que en última instancia la decisión final corresponde a las autoridades señaladas en la Constitución, esto es, al Congreso y al Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los concejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente. Con esa misma restricción, es igualmente legítimo que se desarrollen instancias para alcanzar una solución negociada y concertada entre las partes en caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades.

Ahora bien, las anteriores precisiones en manera alguna implican que la Corte debe condicionar el alcance de los artículos 7º y 8º del convenio bajo revisión en relación con los empleados públicos, por cuanto esas normas autorizan a tomar en cuenta las especificidades de las situaciones nacionales. Así, el artículo 7º no consagra un derecho de negociación colectiva pleno para todos los servidores públicos sino que establece que los Estados deben adoptar “medidas adecuadas a las condiciones nacionales” que estimulen la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones de servidores públicos, lo cual es compatible con la Carta.

Igualmente, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-201 de 2002, señaló:

[...] debe advertir que, estando garantizado constitucionalmente el derecho de negociación colectiva para todas las relaciones laborales, incluidas las de los empleados públicos, y existiendo una amplia facultad de configuración normativa en esta materia por parte del legislador, este último podría en el futuro permitirle a dichos empleados presentar pliegos de condiciones.

Otro tanto se puede deducir del Concepto N° 1355 del 10 de julio de 2001, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el cual se observa que la Corte Constitucional aclaró lo siguiente:

[...] el Artículo 7º del Convenio 151 no prevé un derecho de negociación colectiva pleno para todos los servidores públicos, sino establece que los Estados deben adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales que estimulen y fomenten la negociación entre las auto-

ridades y las organizaciones de empleados públicos, lo cual es compatible con el ordenamiento constitucional.

Esta posición –calificada como intermedia– abre posibilidades para limar las diferencias y sobre todo convalida el proceso de concertación que le permitió a delegados del sindicalismo estatal y a miembros del gobierno nacional, acordar un proyecto de Decreto encaminado a reglamentar la Ley 411 de 1997 que ratifica el Convenio 151 de la OIT, en desarrollo del artículo 7º del mismo instrumento internacional. La expedición del acto reglamentario le corresponde al Presidente de la República, conforme a lo establecido por la Constitución Política en el numeral 11 de su artículo 189, que dice:

Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...]. 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

### **Concertación del proyecto de Decreto Reglamentario de la Ley 411 de 1997**

Después de tramitar la ratificación de los Convenios 151 y 154 de la OIT mediante las leyes 411 y 524, el gobierno nacional, atendiendo a los compromisos emanados de la Comisión Permanente de Concertación de instalar una mesa de trabajo entre el gobierno nacional y los sindicatos del sector público y por iniciativa del Ministro del Trabajo Angelino Garzón, dictó una resolución para conformar la “Comisión bilateral del sector público de la comisión permanente de concertación de políticas laborales y salariales”. Esta comisión acordó una agenda que entre otros asuntos incluyó lo relacionado con la reglamentación de la Ley 411 de 1997, para darle forma a lo prescrito por el artículo 7 del Convenio 151 que dice así:

*Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.*

El proyecto de Decreto Reglamentario regula el procedimiento de negociación (artículo 7º), el Acta de Acuerdo (artículo 8º) y su instrumentación jurídica por la autoridad constitucional (artículo 9º).

### **Las trabas a la aprobación del Decreto Reglamentario**

No obstante que el Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, estaba enterado de los pormenores del proceso de concertación, sometió el proyecto de Decreto Reglamentario al examen de la Secretaría Jurídica de la Presidencia y esta dependencia, en contra de lo que se esperaba, prácticamente sabotó el trámite final del Decreto utilizando argumentaciones peregrinas que lindaban con la falsedad ideológica. Pese a las aclaraciones oportunas de la Oficina Jurídica del Ministerio del Trabajo –sin duda más ilustrada sobre el tema– y de los representantes del sindicalismo estatal, contenidas en una extensa y bien fundamentada carta, optó por guardar silencio durante el tiempo que restaba para culminar el mandato presidencial y con ello quedó claro que el Presidente de la República no tenía interés alguno en firmar el Decreto. Sencillamente, se pisoteó el principio de la buena fe que debe regir los compromisos entre las partes y en especial lo hicieron aquellos que son responsables de dirigir el Estado frente a sus gobernados.

De lo anterior queda claro que el mecanismo expedito que le abre posibilidades a la negociación colectiva de los empleados públicos es el Decreto Reglamentario de la Ley 411 de 1997, conforme

a los parámetros establecidos en los artículos 7 y 8 del Convenio que ratifica. Es decir, en el futuro no se requiere que el *legislador* les permita a los empleados públicos “presentar pliegos de condiciones”, pues esta facultad, otorgada mediante acto reglamentario, la tiene el Presidente de la República por virtud del artículo 189 de la Constitución Política.

Existiendo ya un proyecto de Decreto Reglamentario que es producto de la concertación, dependerá mucho, por un lado, de la acción que el sindicalismo como grupo social de presión ejerza ante la Presidencia de la República y, por el otro, de la voluntad política que tenga el gobierno de Álvaro Uribe Vélez para perfeccionar el trámite del citado proyecto. Al respecto, ya se ha avanzado un paso importante con la suscripción de compromisos en el seno de la Comisión Interinstitucional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores, cuya materialización se debe dar en la vigencia del año 2003.

### **Marco institucional para los acuerdos sobre negociación colectiva en el sector público**

El escenario natural para definir y materializar los acuerdos sobre la negociación colectiva del sector público que estableció la Constitución Política en su artículo 56, es la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales. Pero, como quiera que en lo concerniente a la negociación colectiva este trámite ya se surtió y la dificultad radica en que el gobierno logre concretar los acuerdos, el tema se trasladó al escenario de la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores.

En efecto, en enero de 2003 la Comisión Interinstitucional aprobó el Plan de Trabajo para el corriente año. Para desarrollar el Plan y hacerle seguimiento, se crearon dos grupos de trabajo con objetivos puntuales a cumplir y en particular al Grupo N° 2 se le asignaron los siguientes *objetivos*:

1. Promover la garantía y el respeto por parte del Estado y la Sociedad, del libre ejercicio de la libertad sindical, el derecho de asociación, negociación, contratación colectiva, huelga y protesta social de las y los trabajadores colombianos en todo el país. Velar por la protección y la vigencia de estos derechos cuando se tomen medidas de excepción de acuerdo con los tratados internacionales.
2. Urgir a las autoridades del Estado para que den aplicación tanto en la legislación como en la práctica a los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados por Colombia y que reconozcan que de conformidad con el artículo 53 de la Constitución Política, estos Convenios hacen parte de la legislación colombiana. De igual forma, para que adopten nuevos convenios.
3. Ubicar los *obstáculos legales y fácticos* que dificultan el ejercicio de la libertad sindical y los derechos de asociación, contratación y negociación colectiva, huelga y protesta social, formulando propuestas de política y de naturaleza legislativa para estimular su respeto y su vigencia.

Así mismo, para que los objetivos se cumplan, se acordaron estas *actividades*, entre otras:

1. Estimular el respeto y garantía a los derechos de *negociación colectiva y de huelga*. En esta dirección, *prestar especial atención a la observancia por parte del Estado colombiano de los convenios números 87, 98, 151 y 154 de la OIT*<sup>19</sup> y contribuir a remover los obstáculos para su cabal aplicación.
2. Fomentar la armonización de la legislación colombiana con los Convenios Internacionales del Trabajo

- de la OIT, velar por su aplicación en la práctica y la adopción de medidas para ratificar nuevos convenios.
3. Activar el funcionamiento de la Comisión de Resolución de Conflictos del Ministerio del Trabajo y en esta dirección, monitorear e impulsar la adopción de las recomendaciones de los organismos de control normativo de la OIT.
  4. Elaborar un cronograma de actividades para el primer año, definir los recursos necesarios humanos y financieros, y precisar los indicadores de resultados, resaltando, en el caso de este Grupo de Trabajo, que *otra de las finalidades de esta Comisión es la de garantizar la libertad sindical y los derechos de asociación, negociación y contratación colectiva y el derecho de huelga.*

Es importante señalar que el Plan de la Comisión Interinstitucional fue firmado por altos funcionarios del gobierno, delegados de los organismos de control, dirigentes de las centrales sindicales y las federaciones más representativas del sector estatal, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, un delegado de la Conferencia Episcopal y como testigo el Director Adjunto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

### **Marco restrictivo para el ejercicio de la negociación colectiva**

De los pronunciamientos de la Corte Constitucional, puede pasar inadvertida o no ser sopesada lo suficiente la restricción que se le plantea a la negociación colectiva o a la concertación con los empleados públicos. En concreto, la Sentencia C-377 de 1998 señala:

[...] a diferencia de lo que sucede con los trabajadores oficiales, que tienen un derecho de negociación pleno,

---

19. Dichos convenios han sido ratificados por el Estado colombiano.

*la búsqueda de soluciones concertadas y negociadas no puede llegar a afectar la facultad que la Carta confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo.* Esto significa que la creación de mecanismos que permitan a los empleados públicos, o sus representantes, participar en la determinación de sus condiciones de empleo es válida, siempre y cuando se entienda que en última instancia la decisión final corresponde a las autoridades señaladas en la Constitución, esto es, al Congreso y al Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los concejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente.

Léase bien: “la facultad que la Carta confiere a las autoridades de fijar *unilateralmente* las condiciones de empleo”. Se entiende que tales autoridades son el Presidente de la República y el Congreso en el plano nacional y las asambleas, concejos, gobernadores y alcaldes en lo territorial. Esto tiene consecuencias complejas y requiere que se examinen las disposiciones constitucionales y legales que fundamentan la observación de la Corte Constitucional, que a nuestro modo de ver está más ligada a los preceptos de la Constitución de 1886 y menos a los que dicta la Constitución de 1991. Veamos las razones:

En el marco de la *Constitución Política de 1886*, el Acto Legislativo N° 1 de 1968 enfatizó en que le corresponde al Congreso “Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales”.<sup>20</sup> *Es a partir de este momento que el constitu-*

20. Colombia, Acto Legislativo N° 1 de 1968, artículo 11. Modifica el artículo 76 de la Constitución Política.

yente, de manera enfática, prescribe que le corresponde al Congreso fijar el régimen prestacional de los servidores públicos.

El artículo 41 del mismo Acto Legislativo<sup>21</sup> facultó al Presidente de la República para “Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos o los subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9º del artículo 76”. El artículo 57, numeral 5, le atribuyó a las asambleas departamentales la potestad de “Determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo”. El artículo 60, numeral 9, precisó que era función del gobernador “Crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales, y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus emolumentos”. Por su parte, el artículo 62, numeral 3, definió como atribución de los concejos la de “Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo”.

El artículo 288 del Decreto 1333 de 1986, estableció que “Corresponde a los concejos, a iniciativa del Alcalde respectivo, adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de las alcaldías, secretarías y de sus oficinas y dependencias y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos”. Según el artículo 290, “Las funciones a que se refieren los artículos anteriores en el caso de las entidades descentralizadas municipales, serán cumplidas por las autoridades que señalen sus actos de creación o sus estatutos orgánicos”.

---

21. *Ibíd.*, numeral 21. Modifica el artículo 120 de la Constitución Política.

Por otra parte, los artículos 234 del Decreto 1222 de 1986 y 291 del Decreto 1333 de 1986, reiteraron que el régimen de prestaciones de los empleados públicos departamentales y municipales *es la que establece la ley*. No obstante, la última norma citada señaló que la ley dispondría “lo necesario para que, *dentro del marco de su autonomía administrativa, los municipios provean el reconocimiento y pago de dichas prestaciones*”.

Hasta aquí el marco histórico que fundamenta el criterio de la Corte Constitucional en lo relacionado con la facultad de diversas autoridades –principalmente del Congreso– para fijar el régimen legal de prestaciones, sin negar que hay una posibilidad para que “dentro del marco de su autonomía administrativa, los municipios provean el reconocimiento y pago de dichas prestaciones”.

En *el marco de la Constitución Política de 1991*, otras son las disposiciones respecto a las competencias para establecer el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. En efecto, el artículo 150 de la Constitución prescribe:

Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...]. 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los *objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos*: [...]. e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.– Estas funciones *en lo pertinente a prestaciones sociales* son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas.

De la lectura de esta disposición se infiere que no es el Congreso de la República el que fija el régimen salarial y prestacional, pues su competencia se limita a señalar los objetivos y criterios a los cuales se debe sujetar el gobierno para hacerlo; al mismo tiempo, le cierra

esta posibilidad a las corporaciones públicas territoriales en materia de prestaciones. Como en desarrollo de la norma constitucional se expidió la Ley 4ª de 1992, nos remitimos a la misma para ver sus alcances y limitaciones.

### **La Ley 4ª de 1992**

La Ley 4ª de 1992 señala las normas, objetivos y criterios que debe observar el gobierno nacional para fijar el régimen de salarios y prestaciones de los empleados públicos, los miembros del Congreso y la Fuerza Pública y para fijar las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales; para ello se ciñe a lo establecido por el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política. El artículo 1º de la Ley obliga al gobierno nacional a fijar el régimen salarial y prestacional de las siguientes personas:

1. Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;
2. Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;
3. Los miembros del Congreso Nacional y,
4. Los miembros de la Fuerza Pública.

El artículo 2º desarrolla los objetivos y criterios que debe tener en cuenta el Ejecutivo para fijar el régimen salarial y prestacional, así:

- a) *El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;*
- b) El respeto a la Carrera Administrativa y la ampliación de su cobertura;
- c) *La concertación como factor de mejoramiento de la presta-*

*ción de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;*

- d) La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública;
- e) La utilización eficiente del recurso humano;
- f) La *competitividad*, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;
- g) La obligación del Estado de propiciar una *capacitación continua* del personal a su servicio;
- h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal;
- i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;
- j) El *nivel de los cargos*, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;
- k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;
- l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad;
- m) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa.

Por el artículo 9º se dispone que “Los representantes legales de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las sociedades de Economía Mixta o asimiladas, observarán en relación con las negociaciones colectivas, las directrices y políticas señaladas por las Juntas y Consejos Directivos de las mismas y las pautas generales fijadas por el CONPES, sin perjuicio de respetar plenamente el derecho de contratación colectiva”.

El artículo 10º dice que “*Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos*”.

Basándose en la Ley 4ª de 1992, el Presidente de la República ha realizado los incrementos anuales de salario para los trabajadores y empleados del sector público.

### **Alcances de la Ley 4ª en las entidades territoriales**

El artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 establece lo siguiente:

El régimen prestacional de los servidores públicos de las Entidades Territoriales *será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley*. En consecuencia, no podrán las Corporaciones Públicas Territoriales arrogarse esta facultad.

Parágrafo: *El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.*

Revisando el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, que sirvió como base para expedir la Ley 4ª de 1992, se puede deducir que el citado parágrafo de su artículo 12 –que le pone un techo a los incrementos salariales en las entidades territoriales– extralimita el marco establecido por la disposición constitucional pues ésta se refiere solamente al régimen de prestaciones.

## **Ajustes previos a la aplicación de la Ley 4<sup>a</sup> en las entidades territoriales**

Transcurrida más de una década desde la expedición de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, se podría pensar que hubo desidia de los gobiernos precedentes respecto a la fijación del régimen prestacional de los servidores públicos en el orden territorial. Sin embargo, esta tardanza tiene legítimas justificaciones que se explican por premisas de orden técnico ligadas a lo que la propia Ley 4<sup>a</sup> define como “normas, criterios y objetivos”, a los cuales deben sujetarse tanto el régimen prestacional como el salarial.

En otras palabras, primero era necesario ajustar la estructura orgánica y administrativa de las entidades territoriales, sus plantas de personal, la clasificación y nomenclatura de los cargos y las normas de administración de personal, entre otros asuntos, para luego establecer los rangos de remuneración y las prestaciones sociales de quienes se regían en términos generales por las disposiciones del Decreto 2127 de 1945; estas disposiciones habían sido modificadas o adicionadas por convenciones colectivas de trabajo o por mecanismos extraordinarios (acuerdos laborales) derivados de la capacidad de algunos sectores para movilizarse.

A manera de ilustración, cabe mencionar algunos ajustes que se hicieron en el orden territorial, estrechamente ligados a la adecuación estructural del Estado en lo nacional. Ellos son:

1. *Clasificación:* Las Leyes 3<sup>a</sup> y 11 de 1986 y sus respectivos Decretos Reglamentarios, el 1222 y el 1333 del mismo año, adoptaron la misma definición de empleado público que estableció el artículo 5° del Decreto-Ley 3135 de 1969. De esta manera, la mayoría de los que tenían la condición de trabajadores oficiales se transformaron en empleados públicos y por ende perdieron el derecho a la contratación colectiva.

Aprovechando la relativa debilidad de estos sindicatos, las autoridades de las entidades territoriales pudieron desmontar reivin-

dicaciones extraordinarias mediante la presentación de contraplegos o simplemente se las desconocieron de hecho a quienes fueron clasificados como empleados públicos, argumentando que las prerrogativas convencionales no constituían para ellos un derecho adquirido.

2. *La carrera administrativa*, que hasta entonces era aplicable en el orden nacional, se extendió a las entidades territoriales. Así mismo, se adoptaron una nomenclatura de cargos similar a la nacional –cargos por jerarquías, niveles ocupacionales y grados de remuneración–, un manual de funciones y requisitos mínimos.
3. *El régimen disciplinario único* no sólo cubre a los servidores públicos del orden nacional sino también a los del territorial e incluso a los particulares que cumplen funciones públicas.
4. *La Ley 100 de 1993* también se extendió a los servidores públicos de los órdenes nacional y territorial. Aquí se debe señalar que hay un elevado pasivo pensional y que la inexistencia de reservas para pagar las pensiones en las entidades territoriales ha inducido a las autoridades a revisar o a desconocer los regímenes especiales de pensiones que había en los municipios, en virtud de las convenciones colectivas de trabajo (veinte años de servicios y cincuenta años de edad, o cualquier edad, entre otros). Las cajas de previsión social de las entidades territoriales desaparecieron.
5. *Por efecto de la Ley 617 de 2000*, las entidades territoriales han estado racionalizando sus gastos de funcionamiento, sobre todo reduciendo las plantas de personal y los costos laborales con “sujeción al marco general de la política macro-económica y fiscal”.

En resumen, durante los últimos años se ha operado un proceso sistemático de ajuste estructural de las entidades territoriales, que facilita la adopción de medidas de “modernización estatal”. Entre esas medidas están la racionalización y el control de las transferencias de la nación a las entidades territoriales y el establecimiento de los regímenes de prestaciones sociales y de salarios.

## **El Decreto 1919 de 2002**

Luego del proceso de reforma administrativa y ajuste estructural en las entidades territoriales y haciendo uso de la Ley 4ª de 1992, el Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez expidió el Decreto 1919 de 2002 –que universaliza el régimen prestacional y los factores salariales–, cuyo campo de aplicación interesa para el examen que estamos haciendo. El Decreto es el siguiente:

Artículo 1º. A partir de la vigencia del presente decreto todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles departamental, distrital y municipal, a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y municipales, a las contralorías territoriales, a las personerías distritales y municipales, a las veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las juntas administradoras locales, de las instituciones de educación superior, de las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional, gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional. Las prestaciones sociales contempladas en dicho régimen serán liquidadas con base en los factores para ellas establecidas.

Artículo 2º. A las personas vinculadas a las Empresas Sociales del Estado se les continuará aplicando el régimen de prestaciones sociales de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 195 de la Ley 100 de 1993.

Por supuesto que el régimen prestacional, así como el salarial que corresponde aplicar –en razón de la incidencia directa del uno

sobre el otro—, son los establecidos por los Decretos 1045 de 1978 (régimen prestacional) y 1042 de 1978 (régimen salarial). Igualmente, es necesario considerar normas posteriores que modifican determinadas prestaciones y servicios, como la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003, entre otras.

### **La ausencia de espacio jurídico para la negociación colectiva**

Lo anterior constituye el marco normativo cuya determinación emanó del uso de expresas facultades del Congreso y del Presidente de la República y por eso la restricción que advierte la Corte Constitucional tiene serios fundamentos jurídicos y políticos, pues prácticamente no hay espacios jurídicos para que se pueda ejercer la negociación colectiva. Frente a esta realidad es preciso decir que en Colombia a los empleados públicos se les niega, en la práctica, un mecanismo fundamental de participación que es básico para la solución pacífica de los conflictos. La negociación colectiva opera como instrumento jurídico para la realización efectiva de principios y valores consagrados por la Constitución Política, tales como la dignidad de los trabajadores, el trabajo, la igualdad material y la realización de un orden justo.<sup>22</sup>

La realidad descrita, sin embargo, no debe provocar desaliento sino estimular la imaginación de los dirigentes sindicales para superar esquemas estrechos, referidos a la misión estratégica del sindicalismo. No es fácil predecir el alcance y la profundidad de las respuestas que puede dar el sindicalismo estatal, conociendo de cerca su estado de dispersión organizativa e ideológica y además la relativa pérdida de credibilidad en los métodos y prácticas sindicales, lo cual ha provocado cierto grado de escepticismo. Esta situación no es nueva y es precisamente la que ha permitido que todas las medidas arriba mencionadas avancen sin mucha resistencia. El reto con-

---

22. Colombia, Constitución Política, Preámbulo y artículo 2º.

siste entonces en transformar la realidad, de tal manera que las dificultades se conviertan en oportunidades para promover la organización y superar la profunda dispersión; esto implica tener claros los objetivos programáticos y los compromisos de trabajo.

## **5. El derecho a la huelga en el sector público y los principios de la OIT**

Los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no tratan en forma explícita el derecho a la huelga, pero la ausencia de normas visibles no debe llevar a inferir que la OIT desconoce este derecho o se exime de garantizar un ámbito de protección para ejercerlo. En efecto, tanto la Comisión de Expertos como el Comité de Libertad Sindical de la OIT se han pronunciado sobre el derecho a la huelga y lo reconocen como derecho fundamental de los trabajadores y de sus organizaciones; la OIT también ha delimitado el ámbito en cual debe enmarcarse el ejercicio del derecho a la huelga, elaborando un cuerpo de principios y considerándolo *“un corolario indisociable del derecho de asociación sindical protegido por el Convenio número 87 y por los principios enunciados en la Constitución de la OIT”*.

Si no existe el derecho a la huelga, una negociación puede resultar intrascendente e inoperante. La huelga implica un alto costo para los interesados –los trabajadores, los empleadores, el gobierno y el público en general– y obviamente todos quieren ensayar y buscar otras soluciones, por eso éste es un derecho que solamente se debe ejercer como último recurso, cuando hayan fallado la negociación y los mecanismos de mediación y de conciliación existentes. Aunque la huelga se produce por definición en situaciones de conflicto y puede traer consigo grandes molestias, esto no quita que sea necesario respetar y salvaguardar los derechos en los que se funda.

Como principio básico del derecho a la huelga se estableció que

es uno de los medios legítimos fundamentales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales. Con base en este principio y además de reconocer que la huelga es un derecho y no simplemente un hecho social, el Comité de Libertad Sindical ha hecho varias precisiones:

1. Ha dejado claro que se trata de un derecho que deben disfrutar las organizaciones de trabajadores (sindicatos, federaciones y confederaciones).
2. Ha adoptado un criterio restrictivo al delimitar las categorías de trabajadores que pueden ser privadas de este derecho y respecto de las limitaciones legales a su ejercicio, que no deben ser excesivas.
3. Ha vinculado el ejercicio del derecho de huelga a la finalidad de promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores.
4. Ha considerado que el correcto ejercicio del derecho de huelga no debe acarrear sanciones perjudiciales de ningún tipo, que implicarían actos de discriminación antisindical.

Igualmente, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que los intereses profesionales y económicos que los trabajadores defienden mediante el derecho a la huelga, abarcan no sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo y las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que “engloban también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social”.<sup>23</sup> Empero, advierte que “las huelgas de carácter puramente político y las huelgas decididas sistemáticamente mucho tiempo antes de que las negociaciones se lleven a cabo no caen dentro del ámbito de los principios de libertad sindical”.<sup>24</sup> Con el propósito de despejar cualquier duda al respecto, puntualiza: “Si bien las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de libertad sindical, los sin-

23. Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1996, párrafo 479.

dicatos deberían poder organizar huelga de protesta, en particular para ejercer una crítica contra la política económica y social del gobierno.<sup>25</sup>

Por otro lado está lo que plantea la Comisión de Expertos:

[Ella...] estima que las organizaciones encargadas de defender los intereses socioeconómicos y profesionales de los trabajadores deberían, en principio, poder recurrir a la huelga para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social que tienen consecuencias inmediatas para los miembros y para los trabajadores en general, especialmente en materia de empleo, de protección social y de nivel de vida.<sup>26</sup>

En síntesis, desde que el Comité de Libertad Sindical de la OIT formuló los primeros principios sobre el derecho a la huelga, optó por reconocerle un carácter general, admitiendo como excepciones solamente las que se les pudieran imponer a *cierto tipo de funcionarios públicos* y a los trabajadores de los servicios esenciales en el sentido estricto del término; no sobra decir que los servicios esenciales implican tanto al sector público como al privado en lo que a su prestación compete. Es bueno considerar este aspecto para comprender por qué se les niega el derecho a la huelga a muchos trabajadores ligados al sector privado, lo cual cobra trascendencia frente a las privatizaciones de empresas y de servicios públicos, principalmente los que se definen como servicios públicos domiciliarios y los relacionados con la prestación de los servicios de salud. Es más, considerando el escaso desarrollo industrial del país y el peso del empleo público, se podría afirmar que las restricciones al derecho a la huelga no son la excepción sino la regla en Colombia.

24. *Ibíd.*, párrafo 481.

25. *Ibíd.*, párrafo 482.

26. Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1994, párrafo 165.

## El derecho a la huelga y los servidores públicos

En el acápite anterior se subrayó que se podrían excluir del derecho a la huelga “cierto tipo de funcionarios públicos”, sin definirlos. Esa situación produce un gran vacío teórico que da lugar a profundizar en el pantano de las indefiniciones en el que se halla este asunto tan crucial; igualmente, es necesario ampliar lo relacionado con el alcance de la restricción que se predica para los trabajadores de los “servicios esenciales”.

## Los funcionarios excluidos

Según se colige de los pronunciamientos de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical, son funcionarios públicos, a fines de su posible exclusión del ejercicio de la huelga, “*los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado*”.<sup>27</sup> Esta definición es importante porque la exclusión se determina por la naturaleza de las funciones que realicen tales funcionarios.

Coadyuva a esclarecer el tema la referencia que hace el doctor Jairo Villegas Arbeláez en su libro *Derecho administrativo laboral*, cuando dice:

Estas *expresiones del Estado* y sus respectivas *categorías laborales*, corresponden al Derecho Internacional del Trabajo, que en lenguaje de la OIT relacionamos así:

1. Función Política,
2. Función Pública, y
3. Función Industrial y Comercial.<sup>28</sup>

Laboralmente:

1. *Autoridades Públicas que ocupan cargos de carácter político... actúan como órganos del Poder Público [...] los de alto nivel,*

27. Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1996, párrafo 534.

28. Jairo Villegas Arbeláez, *Derecho administrativo laboral*, pp. 502-503.

2. Actúan en calidad de *Auxiliares [...] de bajo nivel*, y,
3. *Trabajadores* de los Entes Descentralizados.<sup>29</sup>

Según Villegas Arbeláez, en el plano nacional las expresiones del Estado y las categorías laborales se definen así:

1. *El Estado orden político, estructura política o Gobierno*, comporta y expresa el *Poder Político*.

Así lo ha expresado la H. Corte Constitucional:

“El *Gobierno* es ante todo una *estructura política*, es decir, conlleva un manejo del Poder Político, encaminado hacia los efectos sociales de nivel general. El Gobierno pues supone la sistematización de un *programa político*, así como la ejecución de los principios doctrinarios, mediante el uso del poder”.<sup>30</sup>

Laboralmente, el concepto del Estado orden político o Gobierno, se expresa en la categoría laboral de los *Funcionarios o Agentes Políticos*, como por ejemplo, el Presidente de la República, los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Congresistas, Gobernadores, etc., esto es, de quienes ejercen la función pública, *actúan como órganos de poder, dirigen y representan al Estado*.

2. *El Estado orden administrativo*, entendido como la *Administración* del Estado, en ejecución subordinada, técnica y reglada, ubicado así por la Honorable Corte Constitucional:

“En cambio, *Administración* significa la *ordenación técnica* sobre los recursos existentes, con el fin de conformar un orden, que ya no es general, sino adecuado a las circunstancias concretas.

29. Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Conferencia Internacional del Trabajo*, Informe de la Comisión del Servicio Público, 1989, parágrafo 24.

30. Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1994, abril 21 de 1994.

Los criterios administrativos se subordinan a los criterios políticos, así como la parte se ordena al todo”.<sup>31</sup> Laboralmente ello se expresa en la categoría laboral de los *Empleados Administrativos o Empleados Públicos*.

3. El *Estado orden económico o interventor*, en actividades no predicables del orden político ni del Administrativo, y por el contrario propias de los particulares, en las que *el Estado interviene sustitutiva o concurrentemente con los particulares*.

Laboralmente, son los *Trabajadores Oficiales*.<sup>32</sup>

La anterior ilustración sobre los distintos niveles de responsabilidad que se dan en el aparato estatal y las categorías laborales, se refuerza con la propia división que la normatividad administrativa laboral hace de los empleados públicos: los altos funcionarios son los empleados públicos de libre nombramiento y remoción (niveles directivo y asesor) y los empleados de carrera son algunos del nivel ejecutivo y de los niveles profesional, técnico y asistencial. Según el artículo 5º, numeral 2, literal a) de la Ley 443 de 1998, los empleados de libre nombramiento y remoción son “Los de dirección, conducción y orientación institucionales [...] cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices”. A renglón seguido, se relacionan puntualmente los cargos que son de libre nombramiento y remoción, con lo cual se esclarece el alcance que puede tener en Colombia lo que Comité de Libertad Sindical define como “cierto tipo de funcionarios públicos”.<sup>33</sup>

Así las cosas, concordante con el criterio de la OIT, la restricción del derecho a la huelga se aplicaría a los altos funcionarios o agentes políticos y a quienes siendo empleados públicos de carrera o trabajadores oficiales, prestan servicios clasificados como esenciales.

---

31. *Ibíd.*

32. J. Villegas Arbeláez, *Derecho administrativo...*, *op. cit.*

33. Véase: Colombia, Ley 443 de 1998, artículo 5º.

## Los servicios esenciales

Conforme los definió la Comisión de Expertos, los servicios esenciales son “*los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población*”<sup>34</sup>. La misma definición fue adoptada por el Comité de Libertad Sindical, pero años después éste advirtió que “*un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población*”.<sup>35</sup> En consecuencia, el Comité ha considerado como servicios esenciales en sentido estricto –donde el derecho a la huelga puede tener restricciones importantes o incluso ser prohibido– los del sector hospitalario, los de electricidad, los de abastecimiento de agua y teléfonos y el control del tráfico aéreo.<sup>36</sup>

Como se puede observar, la OIT, al señalar que la huelga puede ser objeto de restricciones importantes o incluso ser prohibida en los servicios esenciales, hace una distinción importante entre restricción y prohibición. Esto responde a un criterio del mismo organismo según el cual la solución podría ser “no prohibir totalmente la huelga, sino más bien prever el mantenimiento de un servicio mínimo negociado por una categoría determinada y limitada del personal, siempre que un paro total y prolongado pueda tener consecuencias graves para la población concernida”.<sup>37</sup> La legislación del Perú tiene establecido un mecanismo para garantizar el servicio mínimo en caso de huelga en un servicio esencial.

A manera de precisión, el Comité de Libertad Sindical ha considerado en general que no son servicios esenciales en el sentido estricto del término y por lo tanto no procede la exclusión del derecho a la huelga, los siguientes:

34. Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1983, párrafo 214.

35. *Ibíd.*, 1996, párrafo 541.

36. *Ibíd.*, párrafo 544.

37. *Ibíd.*, 1996, párrafo 158.

La radio y televisión; el sector del petróleo; el sector de los puertos (carga y descarga); los bancos; los servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos; los grandes almacenes; los parques de atracciones; la metalurgia; el sector minero; los transportes, en general; las empresas frigoríficas; los servicios de hotelería; la construcción; la fábrica de automóviles; la reparación de aeronaves; las actividades agrícolas; el abastecimiento y la distribución de productos alimentarios; la Casa de la Moneda; la agencia gráfica del Estado; los monopolios estatales del alcohol, de sal y del tabaco; el sector de la educación; los transportes metropolitanos; los servicios de correo.<sup>38</sup>

Por otra parte, a manera de garantías compensatorias en favor de los empleados públicos y los trabajadores privados del derecho a la huelga por efecto de la legislación nacional, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que al perder éstos uno de los medios fundamentales para hacer valer sus intereses, deberían disfrutar de una protección compensatoria.<sup>39</sup> Al respecto dice:

En cuanto a la índole de las “garantías apropiadas” en caso de restricción del derecho de huelga en los servicios esenciales y en la función pública, la limitación de la huelga debe ir acompañada por procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos en que los interesados puedan participar en todas las etapas, y en los que los laudos dictados deberían ser aplicados por completo y rápidamente.<sup>40</sup>

Esto último, por supuesto, nos remite a lo establecido por el Convenio 151 y en particular por su artículo 8º.

38. *Ibíd.*, 1996, párrafo 545.

39. *Ibíd.*, párrafo 546.

En Colombia, la Constitución Política reconoce el derecho a la huelga en los siguientes términos: “*Artículo 56. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho*”.

El derecho a la huelga (Constitución Política, artículo 56), junto con el derecho a la asociación sindical (Constitución Política, artículo 39) y las diversas formas de negociación colectiva (Constitución Política, artículo 55), son un trípode sobre el cual se edifica el derecho colectivo al trabajo, el cual busca equilibrar las relaciones entre los patrones y los trabajadores. De esta manera, gracias a la protección derivada del derecho colectivo al trabajo, el orden legal contribuye a generar relaciones laborales más equitativas, en un marco jurídico democrático y participativo. Por eso la Constitución admite que dentro de los marcos legales, los trabajadores tienen derecho a utilizar ciertas medidas de presión como la cesación concertada del trabajo, a fin de proteger sus intereses en los conflictos socioeconómicos.

Esta acción colectiva de los trabajadores es legítima debido a la situación de dependencia en que éstos se encuentran frente a los patrones y a la eventual divergencia de los intereses de unos y otros. El Estado Social de Derecho no puede excluir esos potenciales conflictos laborales porque ellos son naturales en la vida social, pero sí puede proporcionarles cauces institucionales adecuados; la función del régimen constitucional no es suprimir el conflicto –inmanente a la vida en sociedad–, sino regularlo para que sea fuente de riqueza y se desenvuelva de manera pacífica y democrática. Esto explica el reconocimiento constitucional del derecho colectivo al trabajo.

Lo anterior muestra el lugar trascendental que ocupa el derecho colectivo al trabajo en general y el derecho a la huelga en particular, en el ordenamiento constitucional colombiano. Ellos no sólo son derechos y mecanismos legítimos de los trabajadores para defender

40. *Ibíd.*, párrafo 547.

sus intereses, sino que operan también como instrumentos jurídicos para la realización efectiva de principios y valores consagrados por la Carta, tales como la dignidad de los trabajadores, el trabajo, la igualdad material y la realización de un orden justo.<sup>41</sup>

Sobre la huelga, la Corte Constitucional ha sostenido:

El derecho de huelga se constituye en una de las más importantes conquistas logradas por los trabajadores en el presente siglo. Se trata de un instrumento legítimo para alcanzar el efectivo reconocimiento de aspiraciones económicas y sociales que garanticen justicia en las relaciones obrero-patronales y un progresivo nivel de dignidad para el trabajador y su familia, cuya consagración constitucional, desde la Reforma de 1936, ha representado la más preciosa garantía del ordenamiento positivo para la salvaguarda de los derechos laborales y para el desarrollo de un sistema político genuinamente democrático.

Con respecto a los servicios esenciales, es necesario señalar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional coincide con el criterio de la Comisión de Expertos, según el cual “el carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigilancia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales”.<sup>42</sup>

## **6. El diálogo social, la concertación y la negociación colectiva**

En el mundo del trabajo es necesario promover una nueva cultura de las relaciones laborales que contribuya a modificar actitudes

41. Colombia, Constitución Política, Preámbulo y artículo 2º.

42. Colombia, Corte Constitucional, Sentencia de octubre 27 de 1994.

dañinas que aún prevalecen entre empresarios y trabajadores. Es importante que desde el reconocimiento de las contradicciones propias de las relaciones laborales, se llegue reorientar el conflicto como un lugar de encuentro en el cual el disenso –como expresión de la diferencia de intereses– se pueda regular con la intervención imparcial del Estado, que sin pretender eliminarlo lo cualifique al punto de llevar a sus actores a comprometerse con el desarrollo de acuerdos superiores en beneficio de las partes.

Lograr una síntesis de propósitos comunes para aclimatar la cultura de las nuevas relaciones laborales, que comprometa a corto y mediano plazo a los actores económicos del mundo del trabajo –empresarios y trabajadores– y a los representantes del gobierno, implica disponerse a buscar acuerdos que sean producto de la concertación en los diversos ámbitos de lo particular, lo sectorial, lo local, lo regional y lo nacional. Esto supone compromisos y concesiones mutuas, responsabilidades y derechos aceptados y respetados por las partes.

Probablemente llegó la hora de preguntarse si no se requiere un verdadero replanteamiento de los conflictos en el mundo del trabajo, entre los agentes y grupos sociales productivos, para perseguir metas nacionales globales de desarrollo integral que conduzcan a la consolidación de la democracia y a la modernización. Esta búsqueda implica enfrentar en forma más amplia los asuntos que atañen a las condiciones y a la organización del trabajo y sus efectos sobre el empleo, los procesos productivos, los rendimientos, la valoración del trabajo y la propia dignidad de los trabajadores.

Así mismo, la concertación cumple un papel fundamental en la definición de las políticas macroeconómicas en materia de salarios, sobre todo en la definición del salario mínimo que es devengado en nuestro país por más de 4.5 millones de trabajadores que no están organizados en sindicatos. Esto, obviamente, sin descartar que el salario se pueda determinar en niveles sectoriales o en las propias

empresas, teniendo presente la capacidad económica y la productividad de las mismas. En tal sentido, la incidencia de la concertación trasciende el marco de los trabajadores organizados y les permite a quienes lo están aportar su experiencia e iniciativas en favor de todos los asalariados; de esta manera, los sindicatos son la voz colectiva de todos los trabajadores del sector estructurado de la economía.

Del documento “El asesor en diálogo social. Guía de negociación tripartita”, publicado por la OIT y Cooperación Española, se recogen las definiciones que da el doctor Gonzalo Vidal Caruana sobre el diálogo social y la concertación, pues son de mucha utilidad para los propósitos de este trabajo. Veamos lo que plantea Vidal Caruana:

El diálogo social supone un proceso de negociación entre el gobierno –central, regional, local–, los sindicatos y las organizaciones empresariales sobre los diferentes contenidos de la política socioeconómica del ámbito correspondiente, con el fin de concertar los distintos intereses de los intervinientes en orden a la estabilidad, el desarrollo económico y la paz social.

El diálogo social implica la presencia del poder público como catalizador de los acuerdos entre los interlocutores sociales. Ello conlleva que, si no se produce intercambio político, no puede hablarse de diálogo social.

La finalidad del diálogo social es la concertación social, en la medida que ésta supone la conclusión de acuerdos para la elaboración de la política social y económica entre los poderes públicos y los interlocutores sociales.

El diálogo social es el marco para el desarrollo de la política social, el empleo, las relaciones laborales y las con-

diciones de trabajo, la protección social y la seguridad social.<sup>43</sup>

De lo anterior se concluye que el diálogo social y la concertación se diferencian de la negociación colectiva, ya que ésta se circunscribe al ámbito de la empresa o al grupo de empresas de las ramas industrial, comercial o de los servicios, sean de naturaleza privada o pública.

### **El diálogo social y la concertación en Colombia**

Aunque este tema no ha sido objeto de una evaluación rigurosa por parte del sindicalismo, a fin de establecer objetivamente su importancia social, es indiscutible que a lo largo de la existencia del sindicalismo colombiano se han producido hechos cuya incidencia social y política sólo podría enmarcarse en la órbita de estos instrumentos de participación. A diferencia de la negociación colectiva, cuya regulación legal y práctica sistemática son ya tradicionales, fenómenos como el diálogo social y la concertación son escasamente mencionados en los registros cronológicos de los conflictos laborales, pues el énfasis se pone en los movimientos huelguísticos y no en los mecanismos que permitieron su resolución o el desarrollo de acuerdos en el campo normativo sociolaboral. Por ello, es pertinente remitirnos al contexto histórico donde florecieron y ganaron vigencia política y social estos mecanismos de negociación superior.

En los inicios de la “república liberal”, con el recuerdo fresco de la Masacre de las Bananeras que facilitó una alianza del emergente sindicalismo con el liberalismo, se realizó un diálogo social que condujo a la aprobación de la Ley 83 de 1931, por la cual se legalizaron los derechos de asociación y negociación colectiva y se reglamentó el derecho a la huelga que ya existía desde 1919. Poco tiempo después se expidió la Ley 129 de 1931, que ratificaba 26 convenios de la OIT.

---

43. OIT y Cooperación Española, “El asesor en diálogo social. Guía de negociación tripartita”.

Durante la primera presidencia de Alfonso López Pumarejo (1934-1938) –que se denominó la “Revolución en Marcha”–, se concretaron compromisos entre el gobierno y el sindicalismo para elevar a canon constitucional el derecho al trabajo y a la huelga. Igualmente, el gobierno contribuyó a fortalecer el sindicalismo y en ese contexto se creó la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC).

En 1965, el Decreto 2351 reformó el Código Sustantivo del Trabajo por efecto de una concertación tripartita.

La ampliación del régimen prestacional en el orden nacional, que inicialmente fue establecida por el Decreto Legislativo 3135 de 1968 y el Decreto Reglamentario 1848 de 1969, fue el resultado de un proceso de concertación entre el gobierno y Fenaltrase; así, se acordaron factores salariales y prestaciones sociales que se incorporaron en los Decretos 1042 y 1045 de 1978, como la bonificación por servicios prestados, el subsidio de alimentación, la jornada laboral de 44 horas, la prima de vacaciones y otros. En esta oportunidad también se acordó una norma de respeto a los derechos adquiridos.

Como producto de otro proceso de concertación con Fenaltrase, en 1984 se expidió el Decreto 583 que facilitó un proceso de inscripción masiva en la carrera administrativa de los empleados públicos.

Es importante registrar la experiencia de los pliegos unificados estatales, liderados y coordinados por las centrales sindicales, que dieron lugar a procesos de concertación cuyos resultados se pueden medir por la ratificación de los Convenios 151 y 154 de la OIT y la creación de la Comisión Interinstitucional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores. Además, el proyecto de Decreto Reglamentario de la Ley 411 ratificó el Convenio 151.

Una mención especial debe hacerse del proceso de concertación que dio lugar a la firma, en 1995 y 1996, del Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios. Pese a que el Pacto se vio enfrentado a posiciones de resistencia que valdría la pena evaluar hoy, abrió las puertas para que se creara la Comisión Permanente de Concertación

de Políticas Salariales y Laborales, mediante la Ley 278 de 1996 que desarrolla lo dispuesto por el artículo 56 de la Constitución Política.

A un nivel más reducido, también es importante registrar los acuerdos-marco sectoriales con Sintraelecol, el sindicato único de los trabajadores del sector eléctrico. Este sindicato marcó la pauta en lo que se refiere a la negociación colectiva sectorial, la cual fue emulada por trabajadores de otros sectores incluyendo algunos del sector privado como los trabajadores bananeros.

En este contexto vale rescatar la experiencia de los maestros, quienes antes de 1975 dependían de las escasas posibilidades financieras de los municipios y por ello sufrían retrasos en el pago de sus salarios además de la precariedad de sus derechos laborales y de estabilidad. Con la expedición de la Ley 43 de 1975 pasaron a depender del Ministerio de Educación y este hecho redundó en el fortalecimiento de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode), en la centralización de sus objetivos programáticos y obviamente de sus luchas. Esta fortaleza no pudo ser diezmada con el nuevo proceso de descentralización, pues gracias a su lucha conjunta con el sector de la salud, lograron que en la Ley 60 –de transferencias del presupuesto nacional a los municipios– se incluyera el pago de sus sueldos. Así mismo, obtuvieron el Fondo de Prestaciones del Magisterio, el escalafón docente, el reconocimiento de un salario profesional y su exclusión del campo de aplicación de la Ley 100 de 1993, con lo cual pudieron preservar sus prerrogativas especiales en materia pensional. En la actualidad, Fecode es la organización sindical de segundo grado más importante del país, con una significativa capacidad de interlocución y una importante incidencia en el campo político.

El recuento de estas experiencias contribuye a renovar los compromisos del sindicalismo. Las experiencias dejan enseñanzas que se pueden aplicar ahora y a mediano plazo, pues los retos son del presente y para el futuro. Esto se debe traducir en una toma de con-

ciencia sobre nuestras responsabilidades con todos los trabajadores del país y con las próximas generaciones.

### **La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales**

Por iniciativa del entonces dirigente sindical Orlando Obregón Sabogal, en su ejercicio del cargo de Ministro de Trabajo y Seguridad Social, se aprobó la Ley 278 de 1996 que creó la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, con carácter permanente.

Sin duda alguna, por su composición y las funciones asignadas, la Comisión es el principal espacio de diálogo social y concertación; sus funciones trascienden el marco laboral y salarial en particular, ya que además puede incidir en la determinación de las políticas económicas y sociales de los gobiernos. Ella tiene iniciativa en asuntos relacionados con formular o revisar proyectos de ley, presentarle propuestas a la OIT, asegurar una redistribución equitativa del ingreso, incidir en programas de reconversión industrial y recalificación laboral, fomentar la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas, promover la universalización de la seguridad social, proponer mecanismos para garantizar los derechos de la mujer, el menor trabajador y otros trabajadores vulnerables, y garantizar los derechos sindicales; también juega un papel protagónico en la resolución de conflictos sociolaborales. La Comisión puede crear seccionales regionales y locales para contribuir a formular iniciativas, mejorar las relaciones laborales y propiciar la resolución de conflictos en cada región o localidad.

Por el gobierno nacional participan en la Comisión los Ministros del Trabajo, de Hacienda, de Desarrollo y de Agricultura y el Director de Planeación Nacional o sus respectivos delegados. Los empleadores y los trabajadores eligen a cinco miembros por cada sector para períodos de cuatro años y uno de los representantes de los trabajadores debe ser un pensionado. La Comisión tiene una

Secretaría Técnica y puede crear comités de asesores por rama económica, a sus deliberaciones pueden ser invitadas personas u organizaciones –incluida la OIT– que puedan contribuir al desarrollo de sus fines o a tomar decisiones; estas últimas se acuerdan por consenso.

Como se puede ver, la Comisión tiene una estructura adecuada a su condición de organismo permanente que asegura el desarrollo de planes estratégicos en todos los campos de su competencia. Se podría decir que la Comisión es una réplica, en el plano nacional, de la estructura tripartita de la OIT.

No obstante, es lamentable que al parecer no existe el debido interés y la responsabilidad social de los sectores que componen la Comisión, pues su funcionamiento ha sido irregular, coyuntural, y la dimensión estratégica de sus planes de acción a todas luces es inferior a sus inmensas posibilidades de gestión institucional. Esta situación ha facilitado que de manera unilateral, los gobiernos adelanten programas o formulen políticas y reformas que afectan los intereses de los trabajadores y de la población.

### **El rescate de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales**

No se exagera al hacer este planteamiento, pues en realidad la Comisión debe ser rescatada de la indiferencia y la desidia de los sectores que la conforman. El organismo existe pero no funciona adecuadamente, pese a que el país está enfrentando situaciones y fenómenos nacionales e internacionales que requieren el desarrollo de planes estratégicos y políticas concertadas.

Hay que darle forma a la estructura de la Comisión, que los miembros de los empleadores y del sindicalismo sean elegidos conforme lo señala el artículo 6º de la Ley 278, para períodos de cuatro años, de modo que se garantice la elaboración de planes de largo aliento y su cabal desarrollo. Preferiblemente, los representantes de los trabajadores deben ser elegidos mediante el voto directo de los

afiliados, incluido el representante de los pensionados. Así mismo, es necesario conformar los comités asesores (de carácter multidisciplinario) por ramas económicas, organizar adecuadamente la Secretaría Técnica y crear las subcomisiones regionales y locales; con estas últimas se deberá mantener una coordinación permanente.

En la elaboración de planes estratégicos y operativos se les deben abrir espacios de participación a los trabajadores del sector estructurado y del sector informal, a las organizaciones de mujeres, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las universidades, los centros de formación profesional y los miembros de los poderes públicos en el plano nacional y regional, entre otros.

La Comisión debe ser el escenario propicio para que se desarrollen el diálogo social y la concertación, no sólo un espacio para definir políticas salariales y laborales, sino para formular programas y políticas económicas y sociales que redunden en bienestar para *todos* los trabajadores y para la población colombiana. Además, este organismo debe contribuir a que se genere empleo, se fortalezca el capital humano y social, haya crecimiento económico y desarrollo empresarial y una mejoría en los niveles de productividad y competitividad de las empresas y del país. Si se atiende a estos intereses, sin duda se generará un clima propicio para la paz.

En este mismo escenario es viable adelantar procesos de concertación sobre aspectos de interés para los empleados públicos, lo cual no se opone al desarrollo de la negociación colectiva en el ámbito laboral y el bienestar social. La concertación se debe hacer con el gobierno nacional para definir una política salarial, prestacional y laboral que le concierna a todos los servidores públicos de los órdenes nacional y territorial, así como los planes de reestructuración estatal.

Lo anterior supone la existencia de un movimiento sindical fortalecido y con claridad programática, que conjuntamente con otras organizaciones sociales oriente sus energías y proyectos sociales hacia la participación, para que la función social del Estado y del capi-

tal sean una realidad, esto es, para garantizar una mejor redistribución de la riqueza nacional mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Se debe recordar que la propia Ley 4ª de 1992, que faculta al Presidente para fijar los salarios y las prestaciones de los servidores públicos, incorpora estos criterios que se deben tener en cuenta:

- a) El *respeto a los derechos adquiridos* de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales; [...] y c) La *concertación como factor de mejoramiento* de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo.

## **7. Agenda de la OIT para la primera década del siglo XXI en América Latina y el Caribe**

De la Memoria del Director General de la OIT, doctor Juan Somavía, presentada a la Decimocuarta Reunión Regional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas,<sup>44</sup> es importante reseñar el Capítulo III, alusivo a la agenda de la OIT para la primera década del siglo XXI en América Latina y el Caribe. En este capítulo se destaca lo que concierne a las cuatro estrategias, pero principalmente a la que busca el *fortalecimiento del tripartismo y el diálogo social* (punto D) por cuanto tiene correspondencia directa con el tema que nos ocupa.

Se advierte que las tareas contempladas para la región forman parte de las prioridades e iniciativas inmediatas de la OIT para el futuro mundial, las cuales responden a las siguientes estrategias:

- A. Promover y asegurar la aplicación de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo;

---

44. Realizada en Lima, en agosto de 1999.

- B. Crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres consigan empleo e ingresos decentes;
- C. Ampliar la cobertura y eficiencia de una protección social para todos;
- D. Fortalecimiento del tripartismo y el diálogo social.

El punto A de la agenda se relaciona con el tema en estudio por cuanto se refiere a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo –incluidos en la Declaración emitida por la Conferencia de la OIT en junio de 1998–, entre los cuales se destaca la Libertad Sindical (derecho de asociación y promoción de la negociación colectiva). Sin embargo, como este aspecto ya se abordó antes y la agenda se ocupa fundamentalmente de las tareas de promoción y seguimiento, consideramos más útil resaltar el punto D que contribuye a que se entiendan mejor los espacios de acción sindical en el presente y en el futuro próximo. Al respecto, dice la OIT:

#### **D. Fortalecimiento del tripartismo y el diálogo social**

Los interlocutores sociales están enfrentando importantes desafíos en el nuevo contexto internacional. En reconocimiento de la importancia de enfrentar estos retos, la OIT apoyará los esfuerzos de los actores sociales. Es necesario reforzar a los interlocutores sociales para que logren una posición más vigorosa en el diseño de políticas económicas y sociales tanto a nivel nacional como internacional.

La democratización de las relaciones laborales constituye la base para la creación de una nueva cultura laboral que deje de lado obstáculos y confrontaciones y que, por el contrario, conduzca a una práctica de mayor participación y cooperación. Esto facilitaría el camino para mejorar la competitividad en las empresas y proporcio-

nar a los trabajadores mejores condiciones de vida y de trabajo. Ante estas transformaciones, se requeriría básicamente eliminar los obstáculos que aún limitan la libertad de asociación y la promoción de la negociación colectiva. Estos últimos son elementos esenciales para crear relaciones laborales armoniosas, alcanzar niveles equitativos de distribución de la riqueza, e impulsar mecanismos para una solución autónoma de los conflictos laborales, mecanismos que tienen la ventaja de ser más eficientes y oportunos.

En el mundo cambiante de hoy en día, la negociación colectiva debe ser innovadora. Existe una tendencia hacia la descentralización. La estructura de la empresa está orientada a lo que en la práctica se conoce como “empresa red” y existe una mayor presencia de las empresas multinacionales debido a los procesos generados por la apertura del mercado, la privatización y la integración económica. En este escenario, el desafío consiste en fomentar formas adecuadas de negociación colectiva a diferentes niveles, tomando en cuenta la emergente estructura de producción e incorporando temas adicionales así como formas de producción y formas creativas que den respuesta a las necesidades de los trabajadores.

### **1. Fortalecimiento de las organizaciones de los interlocutores sociales**

Las organizaciones de trabajadores de la región siguen enfrentando el problema del cumplimiento de los derechos sindicales, lo que debe ser rectificado para establecer así una base sostenible para la paz, el desarrollo y la justicia social.

En años recientes se ha logrado un avance en materia de democratización política. Sin embargo, a nivel de defi-

nición y aplicación de políticas económicas, todavía puede observarse cierto grado de exclusión de los actores sociales. Por ello, es necesario definir y ejecutar políticas económicas y sociales dentro de una perspectiva democrática. Esto es válido tanto para el local como para el empresarial (niveles que ahora tienen una mayor relevancia debido a la descentralización que ha tenido lugar en los últimos años), así como para los niveles sectoriales y nacionales y para el nivel de los procesos de integración económica en que están participando la mayoría de países.

Las organizaciones de trabajadores han estado en el centro de los cambios estructurales y constituyen uno de los pilares del desarrollo social y democrático de la región. La democratización de las relaciones laborales es la base para crear una nueva cultura laboral que trascienda la práctica de obstaculización y confrontación por una mayor participación y cooperación. Esto sentaría las bases para el mejoramiento de la competitividad en la empresa y proporcionaría mejores condiciones de vida y de empleo para los trabajadores.

El reto que enfrentan las organizaciones de empleadores es cómo adaptarse a los recientes cambios. Poco más de una década de estabilidad económica y de ajustes estructurales han provocado transformaciones profundas en el sector moderno que exigen la adaptación de sus organizaciones representativas.

Bajo el concepto de “responsabilidad social” de la empresa o de los empleadores, los temas de desarrollo integral e, indirectamente, el reforzamiento de la democracia política, están ganando preponderancia en la agenda

de las organizaciones que representan a la empresa privada en la región. Por lo tanto, *las actuales organizaciones de empleadores no son únicamente entes representativos de los intereses de los empleadores ante los gobiernos, sino que se han convertido en instituciones de la sociedad civil que interactúan con otros actores para promover cambios, no solamente en el ámbito productivo, sino también en el del progreso político y social.*

Los gobiernos, por su parte, deben confrontar un doble reto. Por una parte, existe la creciente necesidad de introducir una serie de reformas para reorientar las actividades relacionadas con las áreas laborales que tradicionalmente han sido responsabilidad de los ministerios de trabajo. Esto implica redefinir las formas en que deben intervenir, abandonando algunas funciones y asumiendo otras. Por otra parte, surgen demandas persistentes de atención a los grupos de trabajadores que no están incluidos en el sector moderno; a saber, los informales y los desempleados. Aparte de necesaria, esta función adicional podría contribuir a una mayor aceptación social de la acción de los ministerios de trabajo y a vincularlos con la política social del gobierno.

La legitimidad social y, por tanto, el éxito de la estrategia propuesta, dependen del apoyo de todos los sectores sociales, incluyendo los sectores emergentes. Por lo tanto, aparte de la activa participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de los gobiernos, es esencial la participación de los campesinos y del sector informal urbano, vale decir, de los sectores no estructurados de la región. La mayoría de los trabajadores están concentrados en estos sectores (que representan casi el 60% del total), caracterizados por la baja pro-

ductividad y que incluyen a los grupos más vulnerables; es decir, a los jóvenes, a las mujeres y a los más pobres.

Aunque la inclusión de los sectores emergentes otorga legitimidad al diálogo social y contribuye al desarrollo de la democracia, la canalización efectiva de sus demandas es una tarea pendiente. Actualmente se vislumbran algunas vías de acción en este sentido. Por una parte, están los esfuerzos de los empleadores y los trabajadores por establecer nuevas alianzas con los sectores no estructurados y, por otra, hay actividades orientadas a fortalecer a las organizaciones representativas de los sectores no estructurados para que puedan expresarse a través de sus propios representantes.

### ***Infocus:*<sup>45</sup> Fortalecimiento de los interlocutores sociales**

Las organizaciones de trabajadores y empleadores enfrentan retos formidables para actuar de manera dinámica en el nuevo contexto estructural. Para enfrentar dicho desafío, se propone la creación de nuevos mecanismos para mejorar esta situación.

Existen dos aspectos que afectan el marco interno de los sindicatos: las transformaciones del mercado de trabajo y la renovación de las organizaciones sindicales y sus funciones. La composición y la dinámica del mercado de trabajo determinan la existencia de nuevas formas de relaciones laborales. *Las organizaciones sindicales tienen la necesidad de redefinir el marco legal interno y externo que restringe la constitución de organizaciones abiertas, flexibles y plurales. De esta manera estarán respondiendo a las necesidades de*

---

45. Programas de enfoque internacional.

*los trabajadores de organizarse, estar representados, participar y actuar en su lugar de trabajo, en la actividad económica, en el país y en la esfera de la integración económica internacional.*

Debido a las tendencias del empleo en la región, *se hace necesario fomentar decididamente la sindicalización de los trabajadores que se ocupan en la agricultura, en la economía informal y en el sector de servicios. La democratización de los procesos de globalización exige una mayor participación sindical así como el fortalecimiento de la afiliación internacional.*

Las organizaciones de empleadores se han expandido y también cuentan con su propia agenda. Se espera de ellas que ofrezcan respuestas para hacer más eficiente el quehacer empresarial, tal como lo exigen sus asociados, especialmente en el nivel sectorial. Además, *tienen que estar en condiciones de participar en el diálogo político sobre temas tales como la consolidación de la institucionalidad democrática para promover una economía más estable que fomente el crecimiento, uniéndose así a los esfuerzos para garantizar que dicho crecimiento se traslade al progreso social y a la equidad.*

La nueva economía emergente requiere de una “nueva empresa”, así como de una nueva “cultura empresarial” y, por consiguiente, de un “empresario moderno”. Desde la óptica de la dimensión sociolaboral del desarrollo, esta realidad presenta desafíos muy concretos que se convierten en prioridades para el desarrollo de una “sociedad empresarial” en la que la mayoría de los ciudadanos pueda participar con igualdad de oportunidades.

## **2. Modernización de los ministerios de trabajo**

Como se señaló anteriormente, es cada vez más necesario aplicar reformas que orienten las actividades relacio-

nadas con las áreas de trabajo que tradicionalmente han sido responsabilidad de los ministerios. Esto implica redefinir sus formas de intervención, abandonando algunas funciones y asumiendo otras nuevas. Por otra parte, surge como demanda importante la atención a grupos laborales no pertenecientes al sector moderno, a saber: los informales y los desempleados. Esta obligación adicional, además de ser necesaria, podría contribuir a la aceptación social de la acción de los ministerios de trabajo y vincularlos a la política social del gobierno.

Los nuevos ministerios de trabajo deben integrarse más estrechamente con otros organismos gubernamentales, entre ellos los ministerios de finanzas, y recuperar su posición de reguladores de la política laboral. Esto implicaría una relación diferente con los sectores discrepantes con las políticas económicas, pero conduciría a una mayor influencia y eficacia política por parte del ministerio de trabajo tanto en lo que se refiere a los interlocutores sociales como al resto del gobierno. Además, la función interventora del ministerio se legitima y su contribución a formular políticas económicas nacionales sería más activa.

### **3. Promoción del diálogo social**

Los sistemas de relaciones laborales de la región han venido incorporando progresivamente mecanismos de consulta tripartita a nivel nacional, y de negociación colectiva a nivel de las empresas, así como promoviendo la participación de los trabajadores en la solución de los conflictos laborales y sociales.

La reforma del Estado en su función de regular y redistribuir el ingreso nacional implica que la solución

de los problemas arriba mencionados se traslada a los empleadores y a las organizaciones sindicales. *Por lo tanto, sería conveniente que empleadores y trabajadores desarrollaran mecanismos ágiles, flexibles y eficaces para el diálogo y la concertación social.* A nivel global, esto podría traducirse en el establecimiento de redes de seguridad que promuevan la protección social con el fin de responder a los problemas de la exclusión y el descontento social que se ha venido agravando desde la década de los ochenta.

La OIT promoverá el diseño de políticas y estrategias que, respetando la autonomía de los constituyentes y sus nuevas responsabilidades, fijarán objetivos comunes y estrategias generales compartidas para alcanzar el mayor grado de consenso posible. Con esto, se logrará ampliar la necesaria legitimidad social y así las políticas gubernamentales tenderán a convertirse en políticas de Estado.

Además, el actual movimiento hacia una menor regulación heterónoma y una mayor autorregulación de las relaciones laborales sólo es posible mediante la negociación colectiva. En los países de América Latina y el Caribe donde las relaciones laborales han alcanzado un mayor grado de desarrollo, es evidente que la negociación colectiva se ha convertido en el mejor instrumento para incrementar la productividad y competitividad de las empresas y garantizar mejores ingresos y condiciones de trabajo para los trabajadores.

Es oportuno señalar que se han abierto nuevos espacios para el diálogo social. Además del diálogo a nivel nacional y sectorial, aumentan las posibilidades de un diálogo al interior de las empresas. En este nivel, están ocurriendo

transformaciones productivas que abren el camino a nuevas oportunidades de un diálogo más constructivo y menos antagonico que en el pasado.

Por ello, la OIT intensificará sus actividades para promover la consulta tripartita según los términos establecidos en el Convenio 144 y la Recomendación 152, así como la libertad de asociación y los derechos de negociación colectiva a que se refieren los Convenios 87 y 98.

El cumplimiento de esta agenda supone una OIT preparada para modificar el actual funcionamiento del mundo del trabajo con un enfoque de futuro. En este sentido, se propone implantar un sistema de seguimiento y evaluación de la situación laboral, con el objetivo de reforzar la capacidad de acción de la OIT en los temas prioritarios propuestos.

Dicho sistema podría incluir, entre otros temas, la evaluación de las tendencias y perspectivas de la no aplicación de algunas normas relacionadas específicamente con los temas de la globalización y la liberalización del comercio. También podría utilizarse para perfeccionar los instrumentos de seguimiento y evaluación del comportamiento del mercado de trabajo, a los efectos de detectar oportunamente los cambios y adecuar las políticas a la naturaleza de los mismos.

### **Comentarios a la agenda de la OIT**

– La OIT hace aportes muy oportunos sobre la necesidad de adecuar las estructuras sindicales a las nuevas formas de organización empresarial (redes), dada la presencia de las multinacionales, la privatización de empresas y servicios públicos y además la incorporación al sindicalismo de sectores emergentes (campesinos e informales urbanos). Esto, que se puede materializar con fundamento

en los Convenios de la OIT y la normatividad laboral del país, merece especial atención y concreción práctica por parte de los trabajadores organizados.

– La OIT señala como factor importante la actividad sociopolítica, pero extrañamente la circunscribe a la actividad propia de las organizaciones empresariales y olvida que las organizaciones sindicales de los trabajadores son parte fundamental del tejido social de la democracia –en particular de la sociedad civil– y que por lo tanto ellas también encarnan los intereses del ciudadano-trabajador, sujeto de la actividad política y social. Precisamente, el diálogo social es un espacio para incidir en la definición de políticas económicas y sociales y en la consolidación de la institucionalidad democrática, de este diálogo se desprenden otros espacios como la concertación y el pacto social.

– La OIT reconoce que existe un movimiento de regulación heterónoma impuesto por organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ante esta evidencia plantea que es necesario abrirle espacios a una mayor autorregulación de las relaciones laborales por medio de la negociación colectiva, considerando que ésta es “el mejor instrumento para incrementar la productividad y competitividad de las empresas y garantizar mejores ingresos y condiciones de trabajo para los trabajadores”. El incremento de la productividad y la competitividad de las empresas es un elemento de análisis que los trabajadores deben abordar sin cortapisas ideológicas, pues precisamente se trata de un factor de entendimiento para avanzar hacia una nueva cultura de las relaciones laborales. Se debe recordar que en una economía abierta los salarios deben variar a un ritmo que concuerde con el crecimiento de la productividad y que en una estructura productiva muy heterogénea como la que existe en buena parte de la región, ese crecimiento sólo se puede medir en el nivel de la empresa.

– Con respecto a la regulación heterónoma es preciso considerar que ella también se puede presentar en el campo sociolaboral, en este caso los Estados deben asumir y cumplir el compromiso de adecuar su normatividad a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo que promueve la OIT, o aplicarlos cabalmente así no se hayan ratificado los convenios que los fundamentan. Incluso en los procesos de integración comercial también es pertinente considerar la integración sociolaboral.

## **8. La cartilla del Banco Mundial y la reforma del Estado**

De los “*Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*”, se rescatan algunas opiniones de este organismo internacional que inciden directamente sobre varios aspectos de los que se están analizando aquí. Puntualmente, se trata de la publicación titulada *La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, de julio de 1998.

Entre otras premisas fundamentales para lograr el crecimiento, el Banco Mundial postula que se dé una *mejora del entorno legal y reglamentario* porque con ello se fomenta una inversión mayor y más eficiente. El Banco se refiere en particular a los inversionistas nacionales y extranjeros:

[...] tienen la impresión de que, en lo que respecta a la protección de los derechos de propiedad, la ejecución de los contratos y la credibilidad de la estructura jurídica y normativa, la región de América Latina y el Caribe se ha quedado muy atrás en comparación con otras regiones, especialmente los países de Asia Oriental y los países de la OCDE.<sup>46</sup>

Teniendo en cuenta el contexto, el Banco Mundial se muestra preocupado por el exceso de reglamentación, especialmente la que

46. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

tienen los mercados de trabajo porque fomenta las actividades del sector informal y estimula modalidades de crecimiento que economizan mano de obra; según dice el Banco, ambos factores limitan los efectos sobre la reducción de la pobreza del crecimiento económico.

Éste es el programa de reforma que sugiere el Banco Mundial:

[...] consiste en aumentar la protección que proporcionan los derechos de propiedad, ampliar los programas de otorgamiento de títulos de propiedad, formular leyes eficientes sobre competencia, y eliminar la reglamentación innecesaria o ineficiente de la actividad económica. Se perfilan dos prioridades principales en esta materia: *la reforma de los mercados de trabajo y de los marcos normativos para la inversión privada en infraestructura y en los servicios sociales.*

Para el Banco Mundial, *la reforma de los mercados laborales* se debe hacer así:

[...] incluye el aumento de la flexibilidad para la contratación, la distribución y la negociación colectiva; la reforma de los sistemas de pagos por separación del servicio; y la reducción de los impuestos sobre la utilización de mano de obra, siempre que la situación fiscal lo permita. El objetivo es mejorar la eficiencia de los mercados de trabajo y reducir las distorsiones en contra del empleo, que son resultado de una reglamentación inadecuada que impone costos y riesgos excesivos a los empleadores. Esas reformas pueden incrementar apreciablemente los efectos de creación de empleo y, por lo tanto, contribuir de manera importante a la reducción de la pobreza. En realidad, la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo es un complemento importante de la mejora de la calidad de las inversiones en capital humano.

En lo que se refiere a *los marcos normativos para la inversión privada en infraestructura y servicios sociales* —lo que significa privatización—, el Banco Mundial señala:

Estas reformas consisten en mejorar los marcos normativos, establecer organismos reguladores autónomos con personal integrado altamente competente, y mejorar la distribución y la gestión de los riesgos vinculados a la inversión privada en proyectos de infraestructura. Con respecto a estos últimos, es especialmente importante que los imprevistos fiscales incluidos en las garantías oficiales ofrecidas a los inversionistas privados se avalúen y presupuesten adecuadamente.

Por otra parte, el Banco Mundial plantea que debe haber *un sector público y un gobierno de buena calidad*.

Para que estas reformas se puedan formular y ejecutar en debida forma, es preciso que los gobiernos de la región sean dignos de confianza, eficientes y responsables. Después de todo, el mejor de los marcos jurídicos o normativos no sirve de mucho si las leyes y reglamentos no se obedecen ni aplican.

El *Informe sobre desarrollo mundial, 1997: el Estado en un mundo en transformación*, recientemente publicado<sup>47</sup>, deja claramente establecido que la calidad del gobierno tiene importancia para el desarrollo. La información de que se dispone indica que los inversionistas en América Latina y el Caribe consideran que la región está atrasada con respecto a otras en lo que se refiere a la calidad de las burocracias públicas, la confianza que inspira el gobierno, la confiabilidad del poder judicial y la seguridad personal. Esas impresiones están también estrechamente

47. Editado por el propio Banco Mundial.

vinculadas a la inversión y al crecimiento económico. Además, los estudios de distintos países de ALC indican que los niveles excepcionalmente altos de delincuencia y violencia en la región acarrearán un elevado costo económico.

Por consiguiente, el programa de reformas propuesto tiene por finalidad lograr que los gobiernos se orienten a los resultados y sean responsables y transparentes, y fortalecer el imperio de la ley en ALC. Más concretamente, las mejoras deseadas comprenden una descentralización eficiente del gobierno, la reforma de la administración pública y la reforma del poder judicial.

En cuanto al tema de la descentralización, la preocupación del Banco Mundial gravita principalmente alrededor del aumento de los recaudos locales. Así lo dice:

Un sistema eficiente de tributación local y de participación en los ingresos es esencial para aumentar la eficiencia del proceso de descentralización y para mantener el equilibrio fiscal general. Si la descentralización es en exceso de las transferencias a los gobiernos locales de los ingresos obtenidos por los gobiernos centrales y no de las actividades locales de recaudación de impuestos, los funcionarios locales tendrán pocos incentivos para utilizar eficientemente los recursos o para someterse al control de las comunidades locales.

A renglón seguido se formulan recomendaciones sobre *fortalecimiento fiscal*, que básicamente apuntan a hacer ajustes en los campos de la seguridad social y los recaudos locales:

Aunque la mayoría de los países de ALC han realizado ajustes fiscales con éxito en los últimos años, se requiere una “segunda generación” de reformas fiscales para

garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo; para mejorar la eficiencia, y para promover la igualdad. Las más destacadas de esas reformas son: *la reforma de la seguridad social*, a fin de asegurar la viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social y de cubrir las obligaciones que actualmente no tienen financiamiento previsto y *la reforma fiscal de los gobiernos subnacionales*, a fin de que los efectos de los ajustes fiscales que se realicen a nivel nacional no resulten menoscabados por una gestión fiscal inadecuada a nivel subnacional o por la formulación deficiente de los mecanismos de participación en los ingresos. Además, las reformas de la seguridad social ya iniciadas en siete países de la región han demostrado tener una importante relación sinérgica con las reformas de los mercados laborales y de los servicios de salud.

No está claro si existe el compromiso político y las condiciones que se requieren para fomentar estas reformas y aplicarlas con buen resultado. Se habla mucho acerca de una posible reacción violenta en contra de la reforma en la región. No compartimos la opinión pesimista a este respecto. Después de todo México y la Argentina salieron rápidamente de la crisis y se dedicaron con más ahínco a la reforma. El único país de la región que experimentó una reacción contraria fue Venezuela, pero volvió a adoptar la vía de la reforma en 1995 con resultados prometedores. Hay que recordar que hace 15 años, la mayoría de los analistas estaban convencidos de que los intereses políticos que prevalecían en la región, y que obtenían beneficios del proteccionismo y otras medidas, impedirían efectivamente seguir adelante con la reforma de las políticas comerciales y de inversión. Lo mismo se dice hoy día con respecto a los intereses arraigados que existen en las burocracias del sector público, concretamente en los sectores de educación y salud. No nos convencen aquellos que dudan de que la región sea capaz de poner en marcha la siguiente etapa de reformas. Creemos en el poder de las ideas y en la fuerza del movimiento que existe en todo el mundo y en la región

de ALC hacia la modernización y la equidad. Por consiguiente, aunque somos plenamente conscientes de los obstáculos que se oponen al avance, mantenemos un moderado optimismo acerca de las perspectivas que tiene la región de lograr un crecimiento sostenido y reducir la pobreza.

Es bueno recordar que este documento que postula metas a diez años fue publicado en julio de 1998, de esta fecha al presente han ocurrido acontecimientos de gran trascendencia social y política en Argentina, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Perú y Brasil, que seguramente habrán producido serios replanteamientos del “optimismo moderado” de los burócratas del Banco Mundial. Sin embargo, la “cartilla” no se ha reformulado y conserva su fidelidad dogmática al catecismo del neoliberalismo.

Como es conveniente ilustrarse más acerca de lo que es la *liberalización del mercado laboral* que propone el Banco Mundial, de su “cartilla” se extracta lo siguiente:

Esta reforma eliminaría las distorsiones, muchas de ellas inducidas por normas estatales, que hacen que la mano de obra sea muy cara y riesgosa en relación con su relativa abundancia en la economía. Los mercados laborales no distorsionados se benefician de una mayor flexibilidad, la que permite que la economía se ajuste eficientemente a los cambios en la demanda agregada que provienen tanto de fuentes externas como internas. En épocas de impactos negativos, un mercado laboral flexible minimiza el aumento del desempleo, con lo cual estimula una recuperación rápida de la producción. En épocas de una actividad económica próspera, esta misma flexibilidad garantiza que el crecimiento del producto vaya acompañado de empleo total y de salarios reales en aumento.

De este acápite se colige fácilmente que la flexibilización laboral debe ser estructural, es decir, tanto para tiempos de vacas flacas como para los de vacas gordas, y que por esta razón se deben demoler las

bases que sostienen los principios laborales proteccionistas. Así lo reconfirma el Banco Mundial:

Un mercado laboral no distorsionado es importante no sólo para los ajustes a corto plazo a los impactos, sino además para asegurar un crecimiento a largo plazo de “amplia base”; es decir, un tipo de crecimiento que se traduzca en un aumento de los ingresos no sólo para los propietarios de los bienes de capital, sino para la mayoría de los trabajadores. Cuando las empresas ven que la mano de obra es demasiado cara o que representa demasiados riesgos, optará por estrategias de inversión con un excesivo coeficiente de capital. Esto es particularmente complicado en países en desarrollo, por cuanto en ellos existe una relativa abundancia de mano de obra.

Al Banco Mundial lo preocupan los elevados costos de las indemnizaciones por despido injustificado de los trabajadores, de un lado, y de otro las restricciones a los contratos temporales. Al respecto señala:

En economías en las que existen condiciones rígidas sobre la contratación y despido de los trabajadores permanentes, los contratos temporales pueden ser una manera, si bien imperfecta, de flexibilizar estos mercados. A medida que los contratos temporales se vuelvan menos restrictivos, es importante que también se liberalicen los contratos permanentes. De lo contrario habrán demasiados trabajadores temporales, lo que causará una segmentación del trabajo dentro de la empresa que reduce los incentivos para que ésta invierta en la capacitación de sus empleados. Más aún, *dado que los trabajadores temporales no están representados en el sindicato de la empresa*, la segmentación laboral induce a dichas organizaciones a solicitar aumentos salariales que no se compadecen con la estabilidad laboral de estos trabajadores.

De esta manera, el supuesto beneficio de la flexibilización para los trabajadores es poder conseguir o conservar un empleo en condiciones precarias. Con razón, en la actualidad una de las principales preocupaciones de la OIT es la prédica del “trabajo decente”, frente al fenómeno de sobreexplotación del trabajo que se está imponiendo en los países en desarrollo, basado en un sistema contractual flexible y a prueba de sindicatos.

### **Colombia y las agendas del FMI y el Banco Mundial**

Las bases del Plan de Desarrollo de la presidencia de Álvaro Uribe Vélez siguen al pie de la letra las orientaciones del Banco Mundial y el FMI, máxime cuando la tecnocracia que ha nombrado para asesorarlo es la fiel expresión de los dictámenes de estos dos organismos. En efecto, es la misma tecnocracia neoliberal de derecha que ha sido reacia a los principios democráticos y viene administrando la reestructuración económica, social e institucional de Colombia desde la administración de César Gaviria Trujillo (1990-1994); estos tecnócratas circulan permanentemente entre la Universidad de los Andes, Fedesarrollo, el Banco de la República, Planeación Nacional, los ministerios de Hacienda, Salud y Educación, el Banco Mundial y el FMI.

En diciembre de 2002, el gobierno de Uribe Vélez firmó con el FMI un acuerdo *stand by* por un monto de 1.548 millones de DEG (Derechos Especiales de Giro, en dólares), similar al que firmó en su momento la administración de Andrés Pastrana Arango (1998-2002); con ese acuerdo se establecían las políticas macroeconómicas que debía seguir Colombia en los años 2003 y 2004. A principios de 2003 también se firmó un memorando de compromisos entre el gobierno de Colombia y el Banco Mundial, sobre la base de las recomendaciones del memorando confidencial que este último entregó en el segundo semestre de 2002.

Los compromisos adquiridos con el FMI buscaban principalmente garantizar el pago de la abultada deuda externa del sector

público colombiano. En particular, el punto central del programa de saneamiento de las finanzas públicas intentaba reducir el déficit del sector público consolidado, de 4,1% del PIB en 2002 a 2,5% del PIB en 2003. El gobierno se comprometió a fortalecer la seguridad interna –vital para recuperar la confianza en la economía y proteger la inversión extranjera– pero sin afectar el déficit, esto es, a cobrar más impuestos y recortar el gasto social. La meta anual de inflación establecida para el año 2003 era del 5,5%.

En la carta de intención dirigida al FMI cabe resaltar los puntos 17 y 20, que se transcriben a continuación:

17. Las reformas estructurales completas y de gran alcance y las acciones fiscales adicionales, complementarán estas medidas para alcanzar las mejoras perseguidas en las finanzas públicas, durante el período del programa en el mediano plazo:

- Reforma pensional de segunda generación: En septiembre de 2002, el gobierno presentó al Congreso una amplia reforma del sistema general de pensiones, diseñada para equilibrar mejor las contribuciones y los beneficios, y también solicitó poderes para que el gobierno pueda fortalecer las finanzas de los regímenes especiales (privilegiados) de pensiones de los maestros y las Fuerzas Armadas. En la propuesta que el gobierno envió al Congreso, se incrementarían las tasas de contribución en 2 puntos porcentuales y se aumentaría la edad de retiro a 58 y 62 años para mujeres y hombres respectivamente, en el año 2009, y a 62 y 65 años en 2018. Adicionalmente, el período de contribución mínima se aumentaría en dos etapas de 1.000 a 1.300 semanas en 2018. Además, en el referendo el gobierno propondrá limitar todas las nuevas pensiones bajo responsabilidad pública al

equivalente de 20 salarios mínimos, y requerirá la misma edad y período de contribución para todos los afiliados. Sin la incorporación de los efectos de la eliminación de los regímenes especiales, el resto de la reforma reducirá el valor presente neto de los pasivos pensionales del sector público de 210 a 158 por ciento del PIB y generará ahorros fiscales que aumentarán de 0,1 por ciento del PIB en 2003 a 1,0% en 2010, cuando la transición al nuevo régimen tenga lugar.

- Reestructuración y disminución del tamaño del Estado: Desde su posesión, el gobierno ha encaminado acciones hacia la modernización de la administración del gobierno central a través de la fusión de ministerios, eliminación de instituciones y oficinas innecesarias, abolición de los beneficios de los empleados que excedan lo contemplado en las normas a nivel del gobierno territorial, y la supresión de vacantes en el Instituto de Seguros Sociales. Estas acciones forman parte de un plan multianual que está siendo desarrollado para reestructurar y reducir el aparato administrativo del Estado. El plan también incluye una reforma al servicio civil bajo el cual los cargos de personal no militar serán reducidos gradualmente en cuatro años, principalmente a través de la eliminación de las vacantes existentes, disminuyendo finalmente alrededor del 10 por ciento del personal no militar con relación a su nivel actual. Se establecerá un efectivo sistema de incentivos para los servidores públicos que demanda la contratación basada en desempeño y esquemas de compensación. El plan también introduce cambios en el manejo de los activos

físicos del gobierno, nuevos sistemas de control para reducir el acceso fraudulento a los programas de beneficio del gobierno, nuevos sistemas de control para controlar la corrupción en la contratación del gobierno, el fortalecimiento de los servicios de defensa legales del Estado, y otros. Las autoridades esperan que los ahorros por la implementación de estas medidas aumenten de 0,1 por ciento del PIB en 2003 a 0,6 por ciento del PIB en 2005.

- El gobierno está trabajando con el Congreso con el fin de asegurar la consolidación fiscal en 2005 y subsiguientemente. En este sentido, el Gobierno también está considerando proponer un incremento a la tasa del IVA de 5 a 8 por ciento para los nuevos productos adicionados a la base gravable del IVA y eliminar gradualmente las exenciones al impuesto a la renta”. [...].

20. El Gobierno reconoce un número de riesgos que pueden amenazar la implementación completa de su programa, como un incremento no anticipado en el gasto de seguridad, apoyo insuficiente a las iniciativas económicas del gobierno, incluyendo aquellas establecidas en el referendo del próximo año, y la volatilidad en los mercados externos. Así, el Gobierno ha identificado medidas de contingencia diseñadas para salvaguardar el programa en caso de estos eventos. Estas incluyen medidas de impuestos adicionales y de reducción del gasto, particularmente adelantando algunas de las medidas discutidas en el punto 17, tercer párrafo. En el caso de insuficiencia de financiamiento, el gobierno considerará el uso temporal de recursos del FAEP, que asciende a cerca de 1,5 por ciento del PIB. Con relación a los gas-

tos en seguridad, la información preliminar indica que el impuesto al patrimonio destinado a este fin, está produciendo más de lo previsto. Si los recursos adicionales más las medidas de contingencia mencionadas no fueran suficientes para financiar los gastos militares no anticipados, el gobierno consideraría la posibilidad de emitir bonos de largo plazo en términos concesionarios.

### **La reforma del Estado**

Bajo la hojarasca de la información de prensa se oculta lo esencial de las medidas de ajuste estructural adoptadas por el gobierno. La opinión pública sólo percibe las manifestaciones superficiales de las supuestas causas y efectos del envejecimiento de la gestión estatal a manos de politiqueros y corruptos, que según dice la información oficial determinan la necesidad de adelantar con premura la reforma del Estado; entonces todo el mundo termina aceptando que definitivamente este gobierno está actuando en consecuencia para procurar el saneamiento de lo público. En efecto, toda poda burocrática está enmarcada en una “estrategia laboral” precedida por el desarrollo de una “estrategia de comunicaciones” oficiosa, que muestra las miserias de las entidades QUE van a ser objeto del proceso de fusión, transformación o liquidación.

Los resultados son de bulto y las encuestas ciudadanas favorecen al gobierno, la promesa mesiánica del “Estado comunitario” justifica el sacrificio que se manifiesta en el respaldo a un gobierno que se dedica con saña a hacer podas de servidores públicos. Poco importa si son necesarios como operarios de servicios públicos, empleados de la salud, técnicos agrícolas, promotores de cultura, defensores de derechos humanos, maestros o incluso consumidores.

Abundan las “reestructuraciones” con repercusiones vigorosas y constructivas, pero que comprenden ante todo esos célebres “planes sociales”, es decir, esos despidos

programados que constituyen la base actual de la economía; ¿por qué escandalizarse con el pretexto, real, de que desestructuran vidas y familias enteras?<sup>48</sup>

Hasta el momento van más de 20.000 empleados públicos sacrificados y la meta son 40.000, pero a la postre este tope se quedará corto. Si contamos las familias de los despedidos, la cifra superará las 120.000 personas afectadas. Así mismo, entidades y empresas estatales con una larga tradición de servicios a la comunidad, se derrumban, se fusionan o sufren una metamorfosis que desvirtúa su naturaleza jurídica para ponerlas en manos de la iniciativa privada. Cabe preguntarse: ¿en realidad se trata de la adecuación de la administración pública a lo que se ha denominado como un Estado comunitario? Y si la cosa es así, ¿qué es el Estado comunitario?

### **El “Estado comunitario” para la globalización económica y comercial**

En la Directiva Presidencial N° 10, el Estado comunitario se define así:

[...] un Estado con una autoridad legítima y sin poder para los violentos, al servicio de la ciudadanía y libre de los flagelos de la corrupción, el clientelismo y la politiquería. Un Estado que concentre sus esfuerzos en la erradicación de la miseria, en la búsqueda de equidad social y de condiciones de seguridad. Un Estado que se esfuerce porque los recursos lleguen a los ciudadanos. Un Estado para la Gente, que conlleve la responsabilidad política de la participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, su ejecución y vigilancia.– La construcción del Estado comunitario requiere la reforma de la administración pública, y ésta es un compromiso prioritario del Gobierno en su conjunto. Por lo

---

48. Viviane Forrester, “El horror económico”.

tanto, se convoca a todos los servidores del Estado a la más activa participación y disponibilidad para lograr los objetivos propuestos.

Estos propósitos no se apartan de los fines que le asigna la Constitución Política al Estado Social de Derecho, fundado en la democracia participativa. ¿A qué obedece entonces la adopción de una figura extraña que sustituye la definición constitucional? ¿Significa esto que la construcción del Estado comunitario se hará sobre las ruinas del Estado Social de Derecho?

Los hechos evidencian que la nueva institucionalidad que supuestamente dará forma al Estado comunitario se sustenta en el sacrificio de las mayorías, en la reducción del Estado y de las posibilidades para la participación política, en el reforzamiento del poder presidencial, de la autoridad y el orden, entre otros aspectos. A propósito del tema, el columnista Hernando Gómez Buendía, de la revista *Semana*, advierte:

[...] ochenta artículos de la Constitución del 91 han cambiado o cambiarían a pedido del gobierno en estos días. Aquí están: 17 que quedaron en la reforma política, 15 que irán a referendo, cuatro del estatuto antiterrorista, 22 del proyecto sobre justicia y 26 del texto que el Presidente acaba de enviar al Congreso.— La cosa pues lleva trazas de acabar en una nueva Constitución”.

Es preciso recordar que las instituciones son mucho más que los organismos que conforman el Estado, son también los principios, las normas legales, los ritos procesales, los mecanismos de participación, las organizaciones políticas y sociales, en fin, todo aquello que sustenta su legitimidad en la Constitución. De esta manera, si atendemos a la observación de Gómez Buendía, estamos en presencia de una reforma institucional de la cual hace parte la reestructuración del Estado.

Ahora bien, ¿esta reforma institucional está encaminada a desarrollar los principios y fines del Estado Social de Derecho? Por supuesto que no. Por un lado, la reforma implica retornar a la vieja institucionalidad de la democracia restringida y excluyente y, por el otro, es la adecuación del Estado, del derecho y de la economía a las regulaciones de la globalización económica y comercial que han impuesto las redes económicas internacionales. Dichas redes conforman una suerte de nación sin territorio ni instituciones de gobierno que rige las instituciones y las políticas de diversos países, con frecuencia por intermedio de importantes organizaciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio; estos organismos sirven para forzar a los países a disminuir la carga impositiva, reducir el gasto público y la protección social, legislar las desreglamentaciones y desregulaciones, flexibilizar el derecho y el mercado laboral, privatizar entidades y servicios públicos y hacer otras reformas.

Con tales antecedentes, el “Estado comunitario” es una entelequia producto del imaginario del señor Presidente, en cuyo “cuerpo ajeno” se pretende entronizar la contrarreforma de la Constitución y sustentar los ajustes estructurales del Estado, de la economía y de la normatividad sociolaboral. Así se busca darle un piso de legitimidad a los cambios que se están produciendo en función de la globalización económica y comercial y ello significa mutilar la institucionalidad del Estado Social de Derecho que nos legó la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

### **El bosque que ocultan los árboles**

Como se dijo antes, bajo la hojarasca se oculta lo esencial de las medidas de ajuste institucional. La liquidación de Telecom y Ecopetrol y su transformación en sociedades anónimas, así como la *escisión* de la Vicepresidencia de Salud del Seguro Social y la posterior creación de las siete empresas sociales del Estado –con posibilidades abiertas a la iniciativa privada–, al contrario de lo que afirman

muchos, se enmarcan en el proceso de privatización y desregulación de entidades y servicios públicos que determina la globalización comercial.

En efecto, tres grandes negocios como las comunicaciones, la explotación y comercialización petrolera y los servicios de la salud, quedan abiertos al libre mercado y esto supone la apertura a la inversión privada, el desmonte de los monopolios estatales o la simple reducción progresiva de la gestión estatal en aquellas actividades que supuestamente el sector privado puede desarrollar eficientemente. Tal situación no es nueva. Desde el decenio de los años ochenta, que se caracterizó por la crisis de la deuda externa y las presiones del Banco Mundial y el FMI para forzar cambios y ajustes estructurales, los gobiernos colombianos iniciaron un sinnúmero de reformas para favorecer el proceso de apertura económica hacia la globalización. Entre esas reformas se destacan las del régimen laboral y el de seguridad social, el sistema tributario y la estructura del Estado, el régimen normativo de los servidores públicos (carrera administrativa, prestaciones sociales y salarios), la conformación de plantas globales de personal para facilitar la movilidad y mejor asignación del personal al servicio del Estado y la ampliación del sistema de contratación administrativa.

La estrategia principal se encamina a desarrollar un proceso de privatización de entidades y servicios públicos de carácter progresivo. La Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, conformada por el Presidente Virgilio Barco mediante el Decreto 1150 de 1989, describió así ese proceso:

[...] debe enfatizar, pero no agotarse, en las actividades típicamente industriales y comerciales que realiza el Estado. No debe reparar en la distinción fundamentalmente jurídica relativa a la naturaleza de la entidad que las desarrolla. Cobijaría inversiones públicas en empresas

consideradas como privadas, aportes en fundaciones, colocaciones de capital en sociedades de economía mixta y, obviamente, las que se cumplen a través de empresas y establecimientos públicos. Entre tales actividades se incluyen las hoteleras y de turismo; vacaciones y recreación; servicios financieros; producción manufacturera; grandes proyectos de irrigación; producción cinematográfica; minería y petróleo; extracción y distribución de gas; generación, transmisión de energía eléctrica; industria petroquímica; telefonía local; producción y comercialización de insumos agropecuarios; transporte; previsión social; formación y actualización catastral; correo; importación y exportación de alimentos; tiendas gubernamentales; construcción de vivienda; garantías al sector privado; producción y distribución de licores; y puertos.

[...] debe cobijar igualmente algunas actividades que, por una pretensión frecuentemente equivocada de autosuficiencia, han venido realizando entidades públicas. Entre ellas las de almacenamiento y depósito, impresión, producción audiovisual, restaurantes y cafeterías, traducción, carpintería, mecánica, aseo, plomería, electricidad, pintura, reparación de maquinaria, lavandería, transporte de personal, procesamiento automático de datos, operación de bibliotecas y centros de documentación, lectura de medidores, facturación, entrega de facturas y gestión de recaudo, cobro y pagos.

En relación con tales actividades debe examinarse todo el abanico de alternativas de gestión, desde las típicamente estatales hasta las puramente privadas, pasando por variedades de relación contractual que estén entre uno y otro extremo. Así mismo, debe considerarse des-

de la renuncia a algunas funciones hasta la simple eliminación de monopolios estatales.

No se requiere mucho esfuerzo para entender que la adopción de este esquema tuvo graves consecuencias laborales: despidos masivos y extinción de la relación contractual propia de los trabajadores oficiales ligados a la construcción y al mantenimiento de obras públicas o de quienes prestaban sus servicios en las empresas industriales y comerciales o de economía mixta del Estado.

El esquema propuesto permitiría recuperar, liberar y revalorizar recursos públicos, con el propósito de reasignarlos para: a) construir un eficiente aparato de justicia; b) desarrollar la competencia técnica y las capacidades institucionales de las fuerzas militares, los cuerpos de seguridad y la policía; c) reenfocar el Estado hacia la cuestión social.

Nadie ignora que el énfasis principal se ha puesto en el punto b), que obedece a la estrategia de “seguridad democrática” fundada en la “autoridad y el orden” para brindarle seguridad a la inversión nacional y extranjera, esto es, se ha producido la metamorfosis del Estado intervencionista en Estado gendarme.

Viendo los hechos no es difícil controvertir las opiniones de aquellos que señalan que con la última reforma del Estado, autorizada por la Ley 790 de 2002, no se produjo una privatización. Concretamente Telecom, Ecopetrol y el Seguro Social son empresas que se convirtieron en el centro de atención de la opinión pública y fueron objeto de un complejo y turbio proceso que concluyó con su privatización.

En el caso de Telecom, primero se procedió a liquidarla –con el consecuente despido masivo de trabajadores– y de sus cenizas surgió la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios llamada Colombia Telecomunicaciones S. A. E.S.P.; la empresa es una *sociedad anónima* cuyo régimen jurídico fue establecido por la Ley

142 de 1994. Pues bien, según el artículo 17 de la citada ley, las empresas de servicios públicos domiciliarios tienen la naturaleza jurídica de las sociedades por acciones, se rigen por el derecho privado y sus trabajadores están sujetos al Código Sustantivo del Trabajo. A renglón seguido, el párrafo del artículo 17 señala que las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios *no* deseen que su capital esté representado en acciones, deberán adoptar la forma de empresa industrial y comercial del Estado. En dicho caso los trabajadores se les aplica el régimen de los trabajadores oficiales, con excepción de los altos cargos que tienen la calidad de empleados públicos. Colombia Telecomunicaciones es una empresa por acciones y por lo tanto una empresa de naturaleza privada.

Como gracias a la reciente reforma laboral se adoptó una sinuosa definición que prácticamente acaba con la figura y las implicaciones laborales de la sustitución patronal, el gobierno pudo liquidar a todos los trabajadores exceptuando –como decía entre risas el gerente de Telecom– a la hormiguita que es el símbolo del 09. Esto tiene su sentido, ya que se liquidó la empresa y su pasivo laboral pero no el negocio que está representado por dicho símbolo; así se puede constatar en una voluminosa publicación de la Contraloría General de la República donde se describe la situación en el campo de las comunicaciones:

[...] la mayor porción del mercado está capturada por tres operadores: la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB), Empresas Públicas de Medellín (EPM) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom). Las dos primeras, ETB y EPM, tienen significativas economías de escala, ya que trabajan en núcleos urbanos con niveles altos de densidad telefónica como son Bogotá y Antioquia; y a diferencia, Telecom, con una mayor cobertura territorial pero con mayor dispersión te-

lefónica atiende sectores del mercado no rentables, factores que elevan sus costos y disminuyen sus ingresos potenciales.– Los otros operadores más pequeños, según su cobertura y monto de activos, se concentran en determinadas ciudades y/o municipios atendiendo porciones menores del mercado. Estos operadores son 37 en total, de los cuales 16 son socios de Telecom, dentro del grupo llamado Teleasociadas.<sup>49</sup>

Por otra parte, el documento aludido señala que las que pertenecen al sector de las telecomunicaciones son empresas industriales y comerciales del Estado, algunas están distribuidas por acciones con una mayor participación estatal y solamente una es privada. El sector tiene activos que alcanzan a los 15 billones de pesos, de los cuales más del 88% corresponde a inversión estatal y 10% a inversión mixta, mientras –se dice en tono de lamento– solamente el 2% es inversión privada.<sup>50</sup> Todo el sector dispone de 6'865.140 líneas en servicio, pero no obstante este cuantioso monto de activos del sector y su inmensa cobertura, se advierte que además de las desventajas de competitividad de Telecom frente a la ETB y las EPM, su elevado pasivo laboral la hacía inviable.

De lo anterior se deducen sin mucha dificultad las razones que justificaron la liquidación y no la transformación de Telecom. La fórmula permitió despedir con indemnización a los trabajadores y por supuesto se perdió la vigencia de las convenciones colectivas de trabajo que les garantizaban sus prerrogativas especiales, sobre todo en materia de pensiones. Como se dice en el argot popular, “muerta la perra, muerta la chanda”.

Otro fue el proceso que se adelantó en Ecopetrol, ya que ésta no fue liquidada sino que se optó por dividirla en tres empresas. Se

49. Colombia, Contraloría General de la República, *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*, Bogotá.

50. *Ibíd.*

creó Ecopetrol S. A., empresa responsable de la exploración y explotación, refinación, transporte, distribución y comercialización de los hidrocarburos, y se cambió su naturaleza jurídica de empresa de economía mixta a empresa por acciones. Por tratarse de una transformación, los trabajadores no fueron despedidos y pasaron a formar parte de la nueva empresa, los contratos siguieron vigentes y por ende las convenciones colectivas de trabajo; sin embargo, como se cambió la naturaleza jurídica, los trabajadores quedaron supeditados en el futuro a las normas del Código Sustantivo del Trabajo. Naturalmente, este aspecto no se mencionó en el Decreto que creó la empresa para que no se pusiera en evidencia su privatización.

Con seguridad se argumentará que se trata de una empresa “pública” por acciones, pero en la estructura del Estado reglamentada por el Decreto Legislativo 1050 de 1968 no existe ese tipo de institución. Una cosa es la naturaleza jurídica –empresa por acciones– que da lugar a la nomenclatura Ecopetrol S. A. y otra es que por ahora el Estado sea el accionista mayoritario o exclusivo. En tal caso existe una porción de acciones del sector privado que corresponde a los trabajadores.

En lo que respecta al Seguro Social, el asunto es más complejo. Existía una empresa industrial y comercial del Estado denominada Instituto de los Seguros Sociales (ISS), que como la Santísima Trinidad incluía a tres vicepresidencias distintas: ellas eran las responsables de administrar la salud, los riesgos profesionales y el régimen pensional de prima media con prestación definida. Pues bien, del ISS se “escindió” –una forma elegante de decir que se liquidó– la Vicepresidencia de Salud, de la cual dependían las clínicas, y en cambio se crearon siete Empresas Sociales del Estado (ESE) –definición propia de los hospitales públicos– conforme al régimen establecido por el artículo 194 de la Ley 100 de 1993. Las clínicas se transformaron en entes con autonomía administrativa y patrimonial –sin dependencia alguna del ISS– y recibieron los activos, aunque por supuesto tam-

bién heredaron las deudas y el pasivo laboral de la Vicepresidencia de Salud que se liquidó; a las ESE se vincularon la mayoría de los trabajadores que habían pertenecido a las clínicas del ISS.

No se ignora que las ESE están sometidas a un régimen privado de contratación de carácter comercial, que para efectos de la competitividad las coloca en pie de igualdad con las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), de derecho privado (clínicas). Se sobreentiende que de la capacidad competitiva de las ESE depende su supervivencia e incluso se abrió la posibilidad para que su administración la asuman los propios trabajadores o entidades de derecho privado. ¿Si esto no es privatización, de qué diablos se trata?

### **Lo que se espera del futuro**

Una vez que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez complete sus programas de reestructuración estatal –para lo que ha solicitado facultades adicionales a las que le otorga de manera permanente la Ley 489 de 1998–, que en lo básico apuntan privatizar las empresas de servicios públicos domiciliarios, la educación y la salud, así como las actividades industriales y comerciales del Estado, se entenderá cabalmente que Colombia está preparada para ingresar al ALCA o para suscribir un acuerdo bilateral de comercio con los Estados Unidos. Todo esto se sabe que avanza sin pausa, pese al sigilo de los negociadores colombianos (Rudolf Hommes, Roberto Junguito y Moreno, entre otros).

Tanto el ALCA como los acuerdos bilaterales asumen los compromisos suscritos en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre ellos se cuenta el Acuerdo General de Comercialización de Servicios (AGCS) que establece reglas rigurosas para la apertura de los mercados, la inversión y la competitividad. En lo fundamental, estas reglas le cierran toda posibilidad a la competencia desleal, es decir, a cualquier medida proteccionista (subsídios a oferentes nacionales de servicios públicos domiciliarios, educación, salud, etc.); los acuerdos determinan procesos de

desregulación normativa sobre propiedad y condiciones para los inversionistas nacionales y extranjeros.

Por supuesto, el monopolio de la propiedad accionaria del Estado en empresas que le interesen a los inversionistas no podría sostenerse, al Estado sólo le corresponde garantizar la calidad y la “continuidad del servicio” mediante mecanismos de vigilancia y control. Las controversias que surjan en el proceso de comercialización serán resueltas por tribunales ligados a la OMC, sin reparar en el principio de soberanía. En gran medida, estas desregulaciones ya fueron establecidas en Colombia para los servicios públicos domiciliarios, mediante la Ley 142 de 1994.

## **9. La capacidad de respuesta del sindicalismo estatal**

Opinar sobre este tema resulta aventurado porque el sindicalismo estatal, pese a las sucesivas reformas del Estado y el despido de empleados y trabajadores, representa más del 60% de la afiliación sindical. El sindicalismo unificado estaría en capacidad de generar una gran movilización nacional, pero la débil respuesta a la reciente reestructuración que afectó a sindicatos que se habían caracterizado por su capacidad de movilización, genera dudas y escepticismo con respecto a sus posibilidades para responder. La situación es preocupante si se considera que hay una amenaza de congelación de salarios por dos años y nuevos ajustes del aparato estatal que pueden significar el despido de más de 60.000 servidores públicos (la meta es reducir un 10% de la nómina estatal en el cuatrienio).

Frente a las evidencias, rápidamente se deben adelantar procesos unitarios que faciliten la creación de una *Coordinadora del Sindicalismo Estatal* para promover la unidad de acción de todas las organizaciones, encaminada a lograr un diálogo social y la concertación de acuerdos que aseguren la supervivencia de las entidades y empresas del Estado sin que se afecte la estabilidad laboral. Este asunto es

fundamental, pues el gobierno le ha presentado al Congreso una iniciativa que lo autoriza a despedir trabajadores “*por necesidades del servicio*”. Según la Circular Instructiva N° 582 de Planeación Nacional, la figura que se propone está justificada por los procesos de liquidación de entidades, la reestructuración de plantas de personal, la fusión y privatización de empresas públicas y otros hechos relacionados con el tema.

Esta no es la hora de las vacilaciones sino el momento de las decisiones. La fusión de todas las organizaciones del sindicalismo estatal en una gran federación nacional o en sindicatos de carácter mixto, por ramas de los servicios, es absolutamente necesaria. Igualmente, se le deben abrir posibilidades a la afiliación directa, para que puedan afiliarse los empleados y trabajadores de los pequeños municipios o empresas donde no existen sindicatos o donde éstos han sido reducidos al extremo de no poder funcionar. Sólo un proceso de unidad les podrá garantizar la capacidad de interlocución y de movilización a los servidores públicos.

### **La transformación del sindicalismo es una tarea ineludible**

La Constitución Política de 1991 abrió una inmensa brecha para la creación, fortalecimiento organizativo y participación política de los sindicatos, ella les permite trascender su acción gremial para rescatar su condición de movimiento social que se proyecta hacia lo ciudadano, esto es, hacia el pleno desarrollo de las libertades democráticas. En este marco de acción sociopolítica el sindicalismo podrá reconstruir su imagen y ganar credibilidad, lo cual implica establecer estrechas y permanentes relaciones con el mundo de la intelectualidad, la ciencia y la cultura; presentar alternativas, sugerir soluciones, vislumbrar salidas a la compleja situación política y social del país y contribuir a la formación de un nuevo ciudadano-trabajador, comprometido con el destino de las mayorías y consciente de su puesto en la sociedad.

En el ámbito organizativo, la dirigencia sindical debe compro-

meterse a superar la dispersión organizativa y a transformar la anacrónica estructura sindical por empresas, es decir, debe promover y concretar la unidad orgánica en el plano nacional con la creación de una Central Única de las y los trabajadores de Colombia; esta central afirmará su fortaleza en una red de grandes sindicatos por ramas industriales, comerciales, de servicios y de gremios o actividades profesionales, sin distinción alguna de las modalidades de trabajo (formal o informal). Así mismo, en cualquiera de los niveles organizativos se deben aplicar mecanismos de libre afiliación y elección directa.

Definidos como “la base sindical”, los afiliados son simplemente eso y tienen poco protagonismo en la vida organizativa, sólo cuentan para la lucha de resistencia o el pago de los aportes; de esta manera, los sindicatos son simples “bancos de hombres” que muchas veces ignoran quiénes los dirigen o a cuál organización de segundo o tercer grado pertenecen. Las federaciones y confederaciones son organizaciones de dirigentes, agrupan sindicatos y no trabajadores, pues la afiliación se hace por intermedio de los primeros; aún no se ha abierto la posibilidad real de la afiliación y la participación directa y por eso la identificación de los trabajadores con estos organismos es mínima.

La unidad y el fortalecimiento organizativo son las únicas garantías de supervivencia del sindicalismo, éste debe identificar objetivos afines al resto de la población y superar la marginación estrechando la mano de los sectores populares y de los pobres del campo. Los sindicatos deben acoger en su seno a las mujeres, a los jóvenes, a los artistas, a los profesionales y a todos los trabajadores que se debaten en el mundo de la economía informal.

El sindicalismo colombiano debe sumarse a los conglomerados más representativos del sindicalismo internacional –del mundo y del continente– y además a los secretariados internacionales por ramas profesionales, de servicios y actividades industriales y comer-

ciales. No es necesario hacer mucho esfuerzo para comprender que frente al fenómeno de la globalización de la economía, es absolutamente indispensable globalizar el sindicalismo.

El pluralismo ideológico y político en el plano sindical es fundamental para garantizar y consolidar el proceso de unidad, pues es un territorio propicio para practicar la tolerancia cuyos principios se basan en el reconocimiento de la diversidad y la diferencia; en el sindicalismo confluyen diversas opiniones políticas que pueden expresarse libremente, pero atendiendo a los principios en que se funda la identidad programática. En consecuencia, prácticas perniciosas y disociadoras como el sectarismo, la instrumentación política o el hegemonismo basado en niveles de afiliación sindical, no contribuyen a consolidar la unidad del sindicalismo. La práctica del pluralismo abre la posibilidad de establecer relaciones con organizaciones sociales y fuerzas políticas democráticas, teniendo como base las coincidencias programáticas para luchar por objetivos comunes, aunque por supuesto conservando la autonomía y la independencia.

También es necesario pensar que en el mundo del trabajo y en las relaciones laborales se deben utilizar los mecanismos legítimos del diálogo social, la concertación tripartita y la negociación colectiva. El desarrollo de estos mecanismos de acción sindical y social no implica renunciar a la movilización masiva y organizada de los trabajadores, pues no hay cambio posible que no provenga de una búsqueda, una organización y una lucha.

### **Aspectos programáticos del sindicalismo**

Como se dijo antes, la concertación no se limita a mejorar los salarios y las normas laborales o a reducir las tasas de inflación para mejorar la capacidad adquisitiva de la población, además de eso es pertinente considerar la satisfacción de las necesidades básicas (educación, salud, vivienda, empleo) y cómo se va a reorientar el manejo macroeconómico del país frente a la concentración de la riqueza. El crecimiento económico es fruto del esfuerzo mancomunado de los

trabajadores, los empresarios y el Estado, y por tal motivo esa mayor riqueza producida entre todos deberá favorecer el beneficio general de la sociedad y una distribución equitativa de la misma.

El sindicalismo se debe comprometer con políticas y programas que le den forma a un modelo de desarrollo alternativo al modelo neoliberal, un modelo que incorpore como factores decisivos la expansión del mercado interno y la reforma agraria, en procura de mejorar los niveles de ingreso y empleo y la calidad de vida de los colombianos. Éste debe ser el punto de partida del intrincado camino hacia el cambio económico y social que requiere el país para ordenar la economía en la dirección de la estabilidad y el crecimiento, vinculando la productividad y la competitividad como elementos fundamentales de la sociedad de producción e integrando el capital y el trabajo al escenario de una economía en proceso de internacionalización. Se debe hacer énfasis en lo social para conseguir el desarrollo sostenible.

Para mejorar la productividad y la competitividad de las empresas en un mundo donde la globalización de la economía es cada vez mayor y donde los intereses continentales se encauzan hacia la consolidación del ALCA, es indudable que se requiere formular políticas y programas de acción encaminados a proteger los intereses de los países latinoamericanos y de sus gentes. En este contexto, los gremios empresariales y el sindicalismo deben hacer una profunda reflexión para comprender que el futuro de ambas partes está estrechamente ligado al desarrollo de una cultura de las relaciones laborales; como ya ocurre en muchos países del mundo, esta cultura podrá establecer las bases de sucesivos y progresivos pactos sociales.

La inversión nacional y extranjera se debe reorientar hacia los frentes económicos en donde se utilicen mano de obra extensiva, insumos nacionales, producción distinta o complementaria, programas de conservación ambiental y sobre todo transferencia real de tecnología y reinversión de utilidades. Cabe destacar la impor-

tancia estratégica de intensificar la inversión en la construcción de infraestructura, con miras a promover la modernización y la competitividad del país.

Es fundamental buscarle soluciones a temas como el desempleo, pero también atender los nuevos desafíos de las empresas ligados al mejoramiento de los niveles de productividad, competitividad, eficiencia y desarrollo de una ética empresarial que incluya la relación con los trabajadores, los competidores, los consumidores y la sociedad en su conjunto. Dicha ética está determinada por las premisas de la responsabilidad social de las empresas.

Es indispensable abordar con seriedad los temas del desempleo y el subempleo y la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, esto es, la libertad sindical, la negociación colectiva, la abolición del trabajo forzoso, la erradicación del trabajo infantil y la no discriminación en el empleo y las ocupaciones. Además, se debe tratar la ampliación de la cobertura en lo relacionado con la seguridad social.

Los conflictos sociales y políticos que con frecuencia tienen lugar en el país, se originan en las profundas desigualdades y la exclusión social a la que están sometidos millones de colombianos que viven en la pobreza extrema; aunque dichos conflictos están plenamente justificados, se deben encauzar por la vía del civilismo y la democracia pues está demostrado que la lucha armada no le ofrece soluciones a los ingentes problemas de la población y al contrario los agudiza. La guerra es una espiral ascendente que termina por envolver a inocentes y culpables, es necesario entender que aparte de su alto costo en vidas humanas, es un gran obstáculo para el desarrollo.

Todos los colombianos tenemos la obligación de trabajar para que cesen las masacres, los asesinatos selectivos, el desplazamiento masivo y las demás manifestaciones de violencia que impiden el normal desarrollo del país y la consolidación democrática. Los in-

menos recursos destinados a la guerra se deben orientar hacia el desarrollo social. Para los trabajadores —que también son blanco de la violencia—, la paz es un imperativo fundamental para avanzar en el proceso de organización y en el desarrollo de sus actividades sindicales en procura de un mejor nivel de vida. Por eso hay que movilizarse contra la guerra y todas las manifestaciones de la violencia.

Los trabajadores en particular cuentan con los sindicatos y amplios sectores de la sociedad civil tienen organizaciones sociales que son instrumentos o grupos de presión legítimos. El Estado debe garantizar la existencia de estos grupos porque son interlocutores válidos y expresan el liderazgo social, ellos desempeñan un papel relevante en la construcción de la institucionalidad democrática.

### **Objetivos estratégicos del sindicalismo**

Todo lo que se ha dicho determina el tamaño del compromiso que debe asumir el sindicalismo colombiano, hay que arriesgar como protagonistas en procura de los cambios, para no quedarse al margen como simples espectadores de lo que acontece en el país. La dirigencia sindical está obligada a reflexionar con madurez y cordura, con temor social, como le corresponde a quienes tienen la responsabilidad de representar y orientar a una clase social que se debate en la peor de sus encrucijadas, a causa de las políticas de ajuste estructural y flexibilización laboral inspiradas en el neoliberalismo.

En este contexto, el sindicalismo tiene la gran responsabilidad de asumir compromisos para definir su plataforma programática y sus actividades en el marco de la planeación estratégica, a saber:

- Adoptar mecanismos de coordinación con los trabajadores organizados y con las distintas expresiones de organización popular del continente americano, para enfrentar la gran amenaza que pende sobre los países latinoamericanos de doblegar su soberanía y sus economías a los intereses de los Estados Unidos de Norteamérica. Este peligro se materializa en la consolidación del ALCA, cuyas principales consecuencias son la quiebra de

pequeñas y medianas empresas, el arrasamiento del sector agropecuario, la privatización de empresas estatales y servicios públicos esenciales, la entrega de los recursos naturales, la flexibilización laboral y salarial y el fortalecimiento de los instrumentos de represión y control ciudadano.

- Formular propuestas que conduzcan a generar empleo productivo, a ampliar la cobertura de la seguridad social y a desarrollar la reforma agraria. Esto compromete de hecho al sindicalismo en acciones directas y de acompañamiento solidario.
- Conjuntamente con los usuarios organizados, adoptar mecanismos de resistencia para defender la educación y la salud pública, los servicios públicos domiciliarios, el patrimonio cultural, los recursos naturales y el medio ambiente.
- Establecer programas permanentes de capacitación, formación, divulgación y educación que faciliten el desarrollo y la consolidación del sindicalismo, así como la modernización y fortalecimiento de sus organizaciones; fortalecer las organizaciones sindicales es fundamental para que se garantice el respeto a los derechos humanos y laborales. Igualmente, es pertinente ganar mayor interlocución con el Estado y las organizaciones de los empleadores, con el fin de establecer compromisos que contribuyan a institucionalizar y consolidar la concertación permanente en los órdenes nacional, regional y sectorial.
- Mediante el desarrollo de la labor pedagógica, promover la transformación del sindicalismo y el cambio de mentalidad de sus dirigentes y afiliados. Teniendo en cuenta los modernos criterios de gestión, se debe procurar que haya una mayor inserción de los trabajadores y de sus sindicatos en todos los espacios de participación democrática que establece la Constitución Política, para así trascender a la acción sociopolítica que les permitirá ganar protagonismo y proyección en la construcción de una sociedad más conviviente, solidaria y equitativa. Un sindicalis-

mo al margen de la actividad social y política de la sociedad no tiene futuro.

- Es urgente y necesario asumir, sin vacilaciones, cambios en la estructura sindical; se deben crear sindicatos profesionales y por ramas de la industria y de los servicios y vincularse al conglomerado sindical internacional más representativo, a los secretariados internacionales por ramas de la economía y de los servicios. En lo relativo a la organización se mantiene una anacrónica estructura basada en sindicatos de base o de empresa, agrupados en federaciones y confederaciones con poca representación de los trabajadores, sean asalariados o independientes.
- Propugnar por la transformación de la administración del trabajo conforme a los lineamientos de la OIT, para que se establezca un marco institucional que permita desarrollar y aplicar los principios y derechos fundamentales en el mismo. Esto exige adoptar compromisos serios en el marco de la concertación tripartita, para que se desarrollen programas que materialicen la aplicación de estos principios y derechos. En efecto, la participación de los trabajadores organizados es indispensable para que en el futuro sean una realidad la libertad sindical, la negociación colectiva, la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, la abolición del trabajo forzoso y la no discriminación en los empleos y las ocupaciones, además del incremento del empleo y de la seguridad social.
- También mediante la labor pedagógica se debe dotar a los trabajadores de elementos teóricos relacionados con los principios que rigen las relaciones laborales, individuales y colectivas, así como los convenios y recomendaciones de la OIT y el papel de este organismo de las Naciones Unidas. El objetivo de dicha labor pedagógica es comprometerlos en una acción sociopolítica encaminada a lograr la expedición del Estatuto del Trabajo establecido por la Constitución Política –cuya reglamentación está

aplazada– y la adopción de nuevos convenios de la OIT por el Congreso de la República.

- El ejercicio pleno de la libertad sindical requiere que haya un clima de paz y de convivencia y además una gestión estatal que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de la población mediante la implementación de programas dirigidos a lograr el desarrollo con equidad, es decir, con justicia social. Por ello, el sindicalismo debe participar en las movilizaciones contra el conflicto armado interno, para hacer realidad el sueño de la humanidad de materializar los principios establecidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.



Calle 51 N° 55-78 Tel: 513 31 00 Fax: 512 23 30  
E-mail: [comunica@ens.org.co](mailto:comunica@ens.org.co) [www.ens.org.co](http://www.ens.org.co) Medellín, Colombia