

Bogotá, D.C.

08SE2023120300000063349

Señora

Correo electrónico:

ASUNTO: Radicado 05EE2023120300035000045
Etapas de la Negociación Colectiva en el Sector Público para Funcionarios

Respetada señora, reciba un cordial saludo

El Grupo de Atención de Consultas en Materia Laboral de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo, en atención a la comunicación radicada con el número del asunto; proveniente de la Subdirección de Promoción de la Organización Social de esta Cartera Ministerial, mediante la cual Usted realiza una consulta sobre etapas de la negociación colectiva en el sector público para funcionarios; procede a atender su solicitud, previa las siguientes consideraciones generales:

Inicialmente, se observa oportuno señalar que de acuerdo con la naturaleza y funciones asignadas en el Decreto 4108 de 2011 a la Oficina Asesora Jurídica de este Ministerio, sus pronunciamientos se emiten en forma general y abstracta debido a que sus funcionarios no están facultados para declarar derechos individuales ni definir controversias.

De igual manera, es importante dejar claro al consultante, que el derecho de petición de rango constitucional supone para el Estado la obligación de responder las peticiones que se formulen, pero no obliga a hacerlo en el sentido que quiera el interesado, por lo que el derecho de petición no supone que la Administración deba acceder a pedido, tal y como lo ha mencionado reiteradamente la Corte Constitucional en extensa jurisprudencia la respuesta a las consultas están al margen de que la respuesta sea favorable o no al consultante, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido. (Sentencia T-139/17).

Así las cosas, este Despacho no se pronuncia sobre casos puntuales, sino que se manifiesta respecto del asunto jurídico consultado en abstracto, fundamentándose en la legislación laboral y de seguridad social vigente de derecho del trabajo individual – trabajadores particulares - y colectivo – trabajadores particulares / oficiales y empleados públicos, según aplique en el evento.

Con respecto a sus inquietudes cabe manifestar que la negociación colectiva en el sector público para funcionarios se encuentra regida por el Decreto 160 de 2014 compilado en el Decreto 1072 de 2015, modificado por el Decreto 1631 de 2021, que señala las precisas etapas de la negociación colectiva, y la sujeción en la negociación a las normas establecidas en los decretos mencionados, norma que a la letra dice:

*“Artículo 2.2.2.4.9. **Reglas de la negociación.** Las partes adelantarán la negociación bajo las siguientes reglas:*

*1. **Iniciar y adelantar la negociación en los términos del presente capítulo...**” (resaltado fuera de texto) (Decreto 160 de 2014, art. 10)*

Por lo tanto, cuando una empleadora pública recibe el pliego de solicitudes o unificado en unidad de comisiones negociadoras y asesoras cuando hay varios sindicatos, las partes sindicato y empleadora deben tener presente que entran en conflicto colectivo, lo cual implica entrar a negociar el pliego presentado dentro de los términos señalados en la norma, hasta que se firme el acuerdo colectivo, única forma de solución del conflicto en el sector público para funcionarios.

Para ello, el artículo 11 del Decreto 160 de 2014, compilado en el Decreto 1072 de 2015, establece los términos y etapas de la negociación, norma que a la letra dice:

*“Artículo 2.2.2.4.10. **Términos y etapas de la negociación.** La negociación del pliego se desarrollará bajo los siguientes términos y etapas:*

- 1. Los pliegos se deberán presentar dentro del primer bimestre del año.*
- 2. La entidad y autoridad pública competente a quien se le haya presentado pliego, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al último día del primer bimestre, con copia al Ministerio del Trabajo, informará por escrito los nombres de sus negociadores y asesores, y el sitio y hora para instalar e iniciar la negociación.*
- 3. La negociación se instalará formalmente e iniciarán los términos para la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la designación de los negociadores.*
- 4. **La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables, de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles.***
- 5. **Si vencido el término inicial para la negociación y su prórroga no hubiere acuerdo o este solo fuere parcial, las partes dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, podrán convenir en acudir a un mediador designado por ellas. El Ministerio del Trabajo reglamentará la designación del mediador cuando no haya acuerdo sobre su nombre.***
- 6. **Cuando no haya acuerdo en el nombre del mediador las partes podrán solicitar la intervención del Ministerio del Trabajo para efectos de actuar como mediador.***
- 7. **El mediador, dentro los cinco (5) días hábiles siguientes a su designación, se reunirá con las partes, escuchará sus puntos de vista y posibles soluciones, y coordinará nueva audiencia para dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, en la que el mediador les propondrá en forma escrita, fórmulas justificadas de avenimiento que consulten la equidad, el orden jurídico y el criterio constitucional de la sostenibilidad fiscal.***
- 8. **Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, las partes podrán no acoger o acoger integral o parcialmente las fórmulas de mediación para convenir el acuerdo colectivo.***
- 9. **Si persistieren diferencias, deberá realizarse audiencia dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, con participación del mediador y de las partes, en la que la fórmula o fórmulas de***

insistencia por el mediador, orientarán a las partes para ser utilizadas por ellas en la solución y acuerdo colectivo, respetando la competencia constitucional y legal de las entidades y autoridades públicas.

10. Cumplidos los términos anteriormente señalados para la etapa de la negociación y para adelantar la mediación, se dará cierre a la misma y se levantarán las actas respectivas. (resaltado fuera de texto) (Decreto 160 de 2014, art. 11) “

La norma es precisa al establecer que la negociación en el sector público para funcionarios inicia con la instalación de la mesa única de negociación, en la cual las partes se sientan a negociar por espacio de veinte (20) días hábiles, es decir, durante veinte (20) días hábiles consecutivos, contabilizados de lunes a viernes, cuando en medio de ellos no se presente un día considerado por la ley como festivo, caso en el cual aquel no se contabiliza como hábil, en atención a lo normado por los artículos 1 y 2 de la Ley 51 de 1983 *Por la cual se traslada el descanso remunerado de algunos días festivos* y se extenderá el plazo hasta el día siguiente hábil, continuando la contabilización en el siguiente hábil hasta culminar el término señalado en la norma, disposición que a la letra dice al respecto:

“Artículo 1. Todos los trabajadores, tanto del sector público como del sector privado, tienen derecho al descanso remunerado en los siguientes días de fiesta de carácter civil o religioso: primero de enero, seis de enero, diecinueve de marzo, primero de mayo, veintinueve de junio, veinte de julio, siete de agosto, quince de agosto, doce de octubre, primero de noviembre, once de noviembre, ocho de diciembre y veinticinco de diciembre, además de los días Jueves y Viernes Santos, Ascensión del Señor, Corpus Christi y Sagrado Corazón de Jesús.

2. Pero el descanso remunerado del seis de enero, diecinueve de marzo, veintinueve de junio, quince de agosto, doce de octubre, primero de noviembre, once de noviembre, Ascensión del Señor, Corpus Christi y Sagrado Corazón de Jesús cuando no caigan en día lunes se trasladarán al lunes siguiente a dicho día.

Cuando las mencionadas festividades caigan en domingo el descanso remunerado igualmente se trasladará al lunes.

3. Las prestaciones y derechos que para el trabajador origina el trabajo en los días festivos, se reconocerán en relación al día de descanso remunerado establecido en el inciso anterior.

Artículo 2. La remuneración correspondiente al descanso en los días festivos se liquidará como para el descanso dominical, pero sin que haya lugar a descuento alguno por falta al trabajo ...” (resaltado fuera de texto)

Por lo tanto, solo los días considerados por ley como festivos, son los que se descartarían en la contabilización de los días hábiles de lunes a viernes.

La Ley 4 de 1913 *Sobre régimen político y municipal*, la cual fue modificada pero no en lo atinente a la promulgación y observancia de la ley, preceptúa:

“Artículo 60. Cuando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día del plazo. Cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren ciertos derechos, se entenderá que estos derechos nacen o expiran a la medianoche del día en que termine el respectivo espacio de tiempo.”

Si la computación se hace por horas, la expresión "dentro de tantas horas", y otra semejante, designa un tiempo que se extiende hasta el último minuto de la última hora, inclusive, y la expresión "después de tantas horas", u otra semejante, designa un tiempo que principia en el primer minuto de la hora que sigue a la última del plazo.

Artículo 61. Cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la medianoche del día anterior; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la medianoche de dicho día.

Artículo 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.”

El Código General del Proceso, ilustra en su artículo 118, que cuando un término es común a varias partes, comenzará a correr a partir del día siguiente al de notificación de todas las partes, norma que a la letra dice en su parte pertinente:

“Artículo 118. CÓMPUTO DE TÉRMINOS.

(...)

Si el término fuere común a varias partes comenzará a correr a partir del día siguiente al de la notificación a todas...” (resaltado fuera de texto)

Por lo tanto, las partes deben sujetarse a los términos de ley en la negociación

Ahora bien, el Decreto 160 de 2014, compilado en el Decreto 1072 de 2015, en su artículo 11, ordinal 5 preceptúa que *si vencido el término inicial para la negociación y su prórroga no hubiere acuerdo o este solo fuere parcial, las partes dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, podrán convenir en*

acudir a un mediador designado por ellas y solo ante la falta de acuerdo al respecto, podrán las partes solicitar la intervención del Ministerio del Trabajo a la Dirección Territorial de su sede, la que designaría al funcionario de la Dirección Territorial como mediador, al preceptuar en su ordinal 6, lo siguiente:

“Artículo 2.2.2.4.10. Términos y etapas de la negociación. La negociación del pliego se desarrollará bajo los siguientes términos y etapas:

(...)

6. Cuando no haya acuerdo en el nombre del mediador las partes podrán solicitar la intervención del Ministerio del Trabajo para efectos de actuar como mediador ...” (resaltado fuera de texto)

La norma artículo 11 del Decreto 160 de 2014, compilado, señala en sus ordinales 7 y siguientes, transcritos con antelación, el actuar del mediador del Ministerio del Trabajo y las partes en conflicto, en procura de llegar a un convenio que culminaría con la firma del acuerdo colectivo.

Por ello, en esta etapa del conflicto colectivo, las partes sino se han colocado de acuerdo en el mediador podrán solicitar ante la Dirección Territorial, el mediador del Ministerio del Trabajo, competencia dada por la norma antes mencionada, reflejada en la Resolución No. 3455 de 2021 *Por la cual se asignan competencias a las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales e Inspecciones de Trabajo*, norma que en su artículo primero a la letra dice al respecto:

*“Artículo 1. **COMPETENCIAS DE UNAS DIRECCIONES TERRITORIALES.** Los Directores Territoriales de Antioquia, Atlántico, Bogotá, D. C., Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guajira, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca, tendrán las siguientes competencias:*

(...)

27. Fomentar y garantizar la negociación colectiva en el sector público y privado e intervenir en ella, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia...” (resaltado fuera de texto)

Por ello, la intervención del Ministerio del Trabajo, se circunscribe a su papel como mediador, en los términos preceptuados en las normas transcritas con antelación.

Debido a la modificación y adición del Decreto 1072 de 2015, con respecto a la negociación colectiva en el sector público, cabe manifestar que la misma se dio en el año 2021 a través del Decreto 1631 de 2021 *Por el cual se modifican y adicionan unos párrafos al artículo 2.2.2.4.12 y adiciona el artículo 2.2.2.4.16 al Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario Sector Trabajo, en lo relacionado con el principio de progresividad y la regla de no regresividad en materia laboral*, para la negociación colectiva en el sector público, preceptúa:

*“Artículo 2.2.2.4.16. **Marco de la negociación. La negociación colectiva entre las entidades y organismos públicos y las organizaciones sindicales de empleados públicos se adelantará bajo el principio de progresividad y la regla de no regresividad, en el marco de lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Política y la jurisprudencia de las altas cortes. En consecuencia, se ampliará de manera gradual la cobertura de los derechos reconocidos en negociaciones previas, sin disminuir su nivel de satisfacción salvo justificación acorde a lo establecido***

*en la jurisprudencia vigente. Lo anterior de conformidad con la capacidad económica e institucional. “
(resaltado fuera de texto)
Modificado Decreto 1631 de 2021 art 2*

Por ello, en las negociaciones del sector público, sería obligante para las partes, la aplicación de esta previsión legal, que otrora fuera aplicada por desarrollo jurisprudencial en la materia, preconizada por las altas Cortes.

En caso de existir discrepancia entre las partes, correspondería al Juez como autoridad con competencia exclusiva y excluyente decidir al respecto de la legalidad de las actuaciones de las partes en conflicto, competencia vedada a los funcionarios de esta Cartera Ministerial.

Cabe destacar que la negociación tal como su nombre lo indica, no implica imposiciones de ninguna de las partes sino tratar, convenir, acordar, pactar hasta lograr el Acuerdo Colectivo que pone fin al conflicto, respetando los estrictos términos que la disposición que rige las negociaciones del sector público, teniendo presente que contrario a lo ocurrido en el sector privado o en las negociaciones de los trabajadores oficiales cuando no hay acuerdo para la firma de una convención colectiva de trabajo, el conflicto es sometido a huelga o tribunal de arbitramento; en cambio en el sector público con respecto a los funcionarios agrupados en organizaciones sindicales, al no haber las opciones ante dichas, la única forma de culminar el conflicto colectivo es la firma del Acuerdo Colectivo, siendo la razón por la cual se insta a las partes al entendimiento, para armonizar sus diferencias en procura de la firma del acuerdo colectivo que pondría fin al conflicto, iniciando y adelantando las negociaciones según los términos señalados en el Decreto 160 de 2014, compilado en el Decreto 1072, modificado por el Decreto 1631 de 2021.

Cabe manifestar que el Ministerio del Trabajo entre otras funciones, tiene competencia para realizar inspección, vigilancia y control del cumplimiento de normas laborales y de seguridad social, pero carece de competencia para declarar derechos o dirimir controversias laborales, propio de los Jueces, con competencia exclusiva y excluyente para ello.

Para más información, se invita a consultar nuestra página web www.mintrabajo.gov.co, en donde entre otros aspectos de interés, se encuentra tanto la normatividad laboral como los conceptos institucionales, los cuales servirán de guía para solventar sus dudas en esta materia.

La consulta se absuelve en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose en un criterio orientador.

Cordialmente,
(FIRMADO EN EL ORIGINAL)
MARISOL PORRAS MENDEZ
Coordinadora
Grupo de Atención de Consultas en Materia Laboral
Oficina Asesora Jurídica

Anexo(s):
Copia:

Elaboró:
Patricia Calderón Silva
Profesional
Grupo Atención de Consultas
en Materia Laboral
Oficina Asesora Jurídica

Revisó:
Marisol Porras Mendez
Coordinadora
Grupo Atención de Consultas
en Materia Laboral
Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:
Marisol Porras Mendez
Coordinadora
Grupo Atención de Consultas
en Materia Laboral
Oficina Asesora Jurídica