

Bogotá D.C.,

ASUNTO: Respuesta Radicado No. 05EE202012030000057114

Participación de Federaciones en procesos de Negociación colectiva en el sector público

Respetado Señor (a), reciba un cordial saludo:

En respuesta a su solicitud mediante la cual requiere concepto Jurídico respecto a “*participación de las federaciones en procesos de negociación colectiva en el sector público*”. Esta oficina se permite informarle lo siguiente:

Alcance de los conceptos emitidos por esta Oficina Asesora Jurídica:

De Acuerdo a lo dispuesto por el Decreto 4108 de 2011, “*Por el cual se modifican los objetivos y la Estructura del Ministerio de Trabajo y se integra el sector Administrativo de Trabajo*”, esta Oficina Asesora Jurídica no ostenta la competencia de dirimir controversias ni declarar derechos, pues, esto le compete a los Honorables Jueces de la República, es así, como los conceptos emitidos tendrán carácter meramente orientador mas no de obligatorio cumplimiento, sus pronunciamientos se emiten en forma general y abstracta, por mandato expreso del Artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, los funcionarios no estamos facultados para declarar derechos individuales ni definir controversias.

Así mismo 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).

Frente al caso en concreto:

Constitución, objetivos y funciones de las Federaciones y Confederaciones.

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX
(57-1) 3779999

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

Puntos de atención
Bogotá (57-1) 3779999
Extensión: 11445

Línea nacional gratuita

018000 112518

Celular
120

www.mintrabajo.gov.co

De conformidad con lo establecido por el artículo 417 del Código Sustantivo de Trabajo las organizaciones sindicales, tienen derecho de unirse o colegirse, para constituirse en federaciones que a su vez pueden organizarse en confederaciones.

Sin embargo, las organizaciones sindicales que no se encuentren organizadas en federaciones pueden afiliarse a una confederación siempre y cuando los estatutos de la respectiva confederación lo permitan, así lo establece el numeral 2 del artículo 417 del C.S.T.

Estas organizaciones tienen derecho al igual que los sindicatos, a tener personería jurídica y todas las funciones y objetivos de una organización sindical, además de estar facultados para actuar como un Tribunal de decisión según los artículos 418 y 419 del C.S.T.

Esta clase de organizaciones al igual que los sindicatos deben tener unos estatutos, y su constitución debe realizarse a través de la respectiva acta de fundación, contar con una junta directiva y tienen registro sindical.

Respecto a la presentación de pliegos de peticiones, las federaciones al igual que los sindicatos pueden adelantar negociaciones colectivas y celebrar convenciones colectivas, sin que exista limitación alguna en el Código Sustantivo del Trabajo, por lo tanto, pueden presentar pliegos de petición ante cualquier empresa, entidad pública o privada, y autoridad pública del cualquier nivel.

ARTICULO 467. DEFINICION. Convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre uno o varios {empleadores} o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia.

Esta facultad de presentar pliegos de petición o de adelantar negociaciones colectivas y celebrar convenciones colectivas por parte de las federaciones, no se encuentra restringida en el decreto 160 de 2014, compilado en el Decreto 1072 de 2015, por el contrario, en el artículo 6 se indican que las partes de la negociación pueden ser una o varias entidades públicas y una o varias organizaciones sindicales de empleados públicos, las cuales incluye las federaciones y confederaciones.

Artículo 6°. Partes en la negociación. Pueden ser partes en la negociación:

- 1. Una o varias entidades y autoridades públicas competentes, según la distribución constitucional y legal y,*
- 2. Una o varias organizaciones sindicales de empleados públicos.*

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33

Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX

(57-1) 3779999

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano

Bogotá Carrera 7 No. 32-63

Puntos de atención

Bogotá (57-1) 3779999

Extensión: 11445

Línea nacional gratuita

018000 112518

Celular

120

www.mintrabajo.gov.co

Esto en razón a que las Federaciones y Confederaciones se consideran organizaciones sindicales de segundo y tercer grado, así lo ha resaltado la Corte Constitucional en sentencia C 797 del 2000 en los siguientes términos:

“El numeral 1 del artículo 417 consagra el derecho que tienen los sindicatos de afiliarse a las federaciones y éstas de hacer parte de las confederaciones. Agrega, que las organizaciones de segundo y tercer grado tienen derecho al reconocimiento de personería jurídica propia y las mismas atribuciones de los sindicatos, salvo la de declarar la huelga, por ser esta decisión atribución exclusiva de los sindicatos.”

(...)

....las federaciones y confederaciones son uniones sindicales de segundo y tercer grado, que desarrollan funciones de asesoría de sus organizaciones afiliadas ante los respectivos empleadores en la tramitación de sus conflictos y frente a las autoridades o terceros de cualesquiera reclamaciones y adicionalmente pueden, según sus estatutos, atribuirse "las funciones de tribunal de apelación contra cualquier medida disciplinaria, adoptada por una de las organizaciones afiliadas; la de dirimir las controversias que se susciten entre los miembros de un sindicato afiliado por razón de las decisiones que se adopten, y la de resolver las diferencias que ocurran entre dos o mas organizaciones federales" (arts. 418 y 426 C.S.T.).”

En el artículo 7 del decreto tampoco se restringe la facultad de las federaciones de presentar pliegos de peticiones, tan solo establece las clases de negociaciones que se puede adelantar en el sector público, que pueden ser generales o singulares y de contenido particular.

Las negociaciones generales o de contenido común, tiene efectos a todos los empleados por parte de ellos mientras que los de contenido singular solo a aquellos que hacen parte de la negociación colectiva.

En concordancia con esto el párrafo establece que en aquellas negociaciones colectivas de contenido común o general es obligatoria la participación de las federaciones y confederaciones, los representantes del Ministerio del Trabajo, Hacienda Publica mientras que en aquellas negociaciones de carácter singular la participación la participación de estas entidades públicas y organizaciones sindicales de segundo y tercer grado es facultativa.

Artículo 7°. Ámbito de la negociación. Constituyen ámbitos de la negociación:

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX
(57-1) 3779999

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

Puntos de atención
Bogotá (57-1) 3779999
Extensión: 11445

Línea nacional gratuita

018000 112518

Celular

120

www.mintrabajo.gov.co

1. El general o de contenido común, con efectos para todos los empleados públicos o para parte de ellos, por región, departamento, distrito o municipio.

2. El singular o de contenido particular por entidad o por distrito, departamento o municipio.

Parágrafo. En el ámbito general o de contenido común, la negociación se realizará con representantes de las Confederaciones y federaciones sindicales de empleados públicos y los representantes de los Ministerios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, de Planeación Nacional y del Departamento Administrativo de la Función Pública y por las demás autoridades competentes en las materias objeto de negociación. En el ámbito singular o de contenido particular, la participación de las anteriores instancias será facultativa.

Esto no conlleva a que solo se puedan adelantar negociaciones de carácter singular o particular por organizaciones sindicales de primer grado, pues se reitera que este artículo solo establece que en el caso que se presente un pliego de peticiones de contenido particular por parte de una organización sindical de primer grado, no resulta obligatoria la participación de una federación.

La presentación de pliegos de peticiones debe realizarse por organizaciones debidamente constituidas y en los términos y plazo legales

Toda organización sindical al igual que cualquier otra Persona natural o jurídica, se encuentra sometida a las normas de carácter constitucional y legal, por lo tanto, aquellas personas que deseen organizarse y crear un sindicato deben observar la regulación establecida para su creación y todas sus actuaciones deben estar permitida en la ley y debe llevarse a cabo en los términos establecidos.

La Corte Constitucional en Sentencia C617 de 2008, a través de la cual se estudió, las demandas de inconstitucionalidad de los artículos 362 y 432 numeral 2 el Código Sustantivo de Trabajo, resalta que, si bien las organizaciones sindicales cuentan con plena autonomía, el ejercicio de sus actividades debe realizarse dentro de un marco normativo.

“Ciertamente el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo prohíbe a las autoridades públicas intervenir para limitar el derecho a la asociación sindical o para entorpecer su ejercicio legal, pero, de una parte, se debe reparar en que, según el mismo texto del Convenio, mediante esa prohibición se busca proteger el ejercicio “legal” del derecho, lo cual supone que no está excluido su desarrollo legislativo y, de otra parte, se debe recordar

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX
(57-1) 3779999

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

Puntos de atención
Bogotá (57-1) 3779999
Extensión: 11445

Línea nacional gratuita

018000 112518

Celular
120

www.mintrabajo.gov.co

que el ejercicio de los derechos reconocidos a las organizaciones sindicales ha de “respetar la legalidad”.

(...)

La regulación del derecho a la asociación sindical que el legislador efectúe está amparada por el Convenio 87 de la OIT y por lo establecido en el artículo 39 de la Constitución que, como se ha destacado, sujeta “al orden legal” la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos, de donde se deduce que la autonomía de los sindicatos para darse su propio derecho y redactar sus estatutos no está exenta del desarrollo legislativo, pues es obvio que el funcionamiento de la organización sindical y su estructura interna también requieren de previsiones específicas contempladas en los estatutos de cada sindicato.

Frente a la presentación de pliegos de peticiones y el inicio y desarrollo de una negociación colectiva, deben estar precedidas de una serie de actuaciones que deben cumplir con los requisitos legales, especialmente lo establecido en el Código Sustantivo de Trabajo, que deben cumplirse tanto para la creación de la organización sindical y la decisión de presentar el respectivo pliego de peticiones.

Frente a la legalidad de la presentación del pliego de peticiones y el inicio de la negociación colectiva, la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 10 de diciembre de 2008 dentro del expediente 33750, ha establecido que es necesario que toda negociación colectiva se lleve a cabo en los términos y parámetros legales, especialmente lo establecido en la legislación laboral.

Dicha exegesis resulta inobjetable, pero únicamente en aquellos tramites en que el conflicto se desenvuelve normalmente, con el pleno cumplimiento por las partes negociadoras tanto de las etapas respectivas como de los términos y plazos en la legislación laboral para cada una de ellas

Esta prevención doctrinaria tiene cabal aplicación para cuando el trámite y plazos desatendidos afectan la capacidad del pliego de peticiones y plazos desatendidos afectan la capacidad del pliego de peticiones de generar un conflicto colectivo....

Es decir que para presentar un pliego de peticiones se deben cumplir con todos y cada uno de los requisitos legales, con el fin de que este tenga efectos jurídicos y las capacidades legales que permitan generar todas sus consecuencias jurídicas.

Sin embargo, se debe proceder a iniciar la respectiva negociación colectiva, con las respectivas advertencias sobre las irregularidades presentadas en el pliego de peticiones, pues de lo contrario se estaría atentando contra el derecho de negociación colectiva, asociación sindical, que son de rango

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33

Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX

(57-1) 3779999

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano

Bogotá Carrera 7 No. 32-63

Puntos de atención

Bogotá (57-1) 3779999

Extensión: 11445

Línea nacional gratuita

018000 112518

Celular

120

www.mintrabajo.gov.co

constitucional, y las Autoridades Judiciales son las únicas que pueden determinar la legalidad de las actuaciones de las organizaciones sindicales.

Si durante el trámite de la negociación colectiva se observa que por alguna de las partes que se está vulnerado los derechos de su organización sindical, como puede ser el del debido proceso, en aquellos casos en los que no se procedió con la citación al inicio de la mesa de negociación, en los términos establecidos y utilizando los medios necesarios para que la organización tenga pleno conocimiento sobre dicha situación, que conlleve a que se afecte su derecho de negociación colectiva el cual es de rango constitucional, debe acudir a la autoridad judicial, incluso puede proceder a interponer una acción constitucional, en razón a la inminencia y premura de la situación, que puede traer consecuencias jurídicas y económicas a la organización, que a través de un proceso ordinario no se verían protegidas oportunamente.

Para la negociación colectiva del sector público, el Gobierno Nacional expidió El Decreto 160 de 2014, *“Por el cual se reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos.”*, compilado por el Decreto 1072 de 2015 y mediante el cual se establecieron ciertos lineamientos a seguir en desarrollo de una negociación colectiva de empleados públicos, a saber;

1. Sólo puede existir un pliego único de peticiones
2. En caso de existir varias organizaciones sindicales de empleados públicos en una misma entidad, a efecto de iniciar el procedimiento, éstas deben desarrollar las actividades previas que se requieran para unificar sus distintos pliegos de solicitudes en uno solo, el cual será el que deberán radicar ante la entidad o autoridad empleadora.
3. El resultado de un procedimiento de negociación colectiva de empleados públicos debe ser un único Acuerdo Colectivo.
4. Una vez sea suscrito el Acuerdo Colectivo, no pueden presentarse nuevas peticiones durante la vigencia de éste.

Así las cosas, este procedimiento debe encontrarse alineado por la existencia de un pliego de peticiones unificado en caso de pluralidad de sindicatos en la entidad, es decir una sola mesa de negociación donde comparecerán las partes integrantes de la Comisión Negociadora y sus asesores para desarrollar las conversaciones, discusiones y debates sobre los puntos del pliego, a fin de lograr concertaciones del caso en la etapa de arreglo directo, posterior a lo cual, deberá resultar un solo Acuerdo Colectivo en vigencia del cual no se podrán presentar más pliegos de solicitudes, tal como lo establece el artículo 2.2.2.4.12 del mismo Decreto así;

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX
(57-1) 3779999

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

Puntos de atención
Bogotá (57-1) 3779999
Extensión: 11445

Línea nacional gratuita

018000 112518

Celular
120

www.mintrabajo.gov.co



“Artículo 2.2.2.4.12. Acuerdo colectivo. El acuerdo colectivo contendrá lo siguiente:

1. Lugar y fecha.
2. Las partes y sus representantes.
3. El texto de lo acordado.
4. El ámbito de su aplicación, según lo previsto en el artículo 7 del presente decreto.
5. El período de vigencia.
6. La forma, medios y tiempos para su implementación, y
7. La integración y funcionamiento del comité de seguimiento para el cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo.

Parágrafo. Una vez suscrito el acuerdo colectivo será depositado en el Ministerio del Trabajo dentro de los diez (10) días siguientes a su celebración.

Una vez firmado el acuerdo colectivo no se podrán formular nuevas solicitudes durante la vigencia del mismo. (Negrilla y resaltado fuera del texto original)

Adicionalmente es importante tener en cuenta lo establecido en el artículo 2.2.2.4.1.3 del mismo decreto que establece:

Artículo 2.2.2.4.13. Cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo. La autoridad pública competente, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la suscripción del acta final, y con base en esta, expedirá los actos administrativos a que haya lugar, respetando las competencias constitucionales y legales.

El artículo 2.2.2.4.6., relativo al Ámbito de la Negociación, establece lo relacionado a la intervención de las Federaciones y Confederaciones Sindicales, cuando la norma hace distinción entre dos ámbitos;

1. En el ámbito de la Negociación general o de contenido común, cuando es para los empelados públicos o parte de ellos por región, departamento o distrito o municipio
2. El singular o de contenido particular por Entidades o por distrito, por departamento o municipio

Igualmente, en el Parágrafo de la misma norma establece que será de resorte de las Federaciones y Confederaciones el ámbito general o de contenido común de la negociación y facultativo cuando se trata del ámbito singular o de contenido particular, norma que a la letra dice:

“Artículo 2.2.2.4.6. Ámbito de la negociación. Constituyen ámbitos de la negociación:

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX
(57-1) 3779999

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

Puntos de atención
Bogotá (57-1) 3779999
Extensión: 11445

Línea nacional gratuita

018000 112518

Celular
120

www.mintrabajo.gov.co

1. El general o de contenido común, con efectos para todos los empleados públicos o para parte de ellos, por región, departamento, distrito o municipio.
2. El singular o de contenido particular por entidad o por distrito, departamento o municipio.

PARÁGRAFO. En el ámbito general o de contenido común, la negociación se realizará con representantes de las Confederaciones y federaciones sindicales de empleados públicos y los representantes de los Ministerios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, de Planeación Nacional y del Departamento Administrativo de la Función Pública y por las demás autoridades competentes en las materias objeto de negociación. En el ámbito singular o de contenido particular, la participación de las anteriores instancias será facultativa. (Decreto 160 de 2014, art. 7

Por tanto, en atención a lo norma cuya transcripción antecede, se tendría que la participación de las Federaciones y Confederaciones será obligatoria cuando se trata de ámbito de contenido general o de contenido común y potestativo cuando se trata de ámbito singular o de contenido particular.

Así las cosas, es claro que las entidades una vez suscritos los respectivos acuerdos colectivos, deberán expedir los actos administrativos a que hubiere lugar en cumplimiento de lo pactado so pena de sanciones de carácter administrativo y legal, es decir que las entidades en el marco del Decreto 160 de 2014 compilado por el decreto 1072 de 2015 se encuentran en la obligación de cumplir lo acordado con las organizaciones sindicales, hasta tanto una Autoridad Jurisdiccional no establezca lo contrario.

Por tanto, se entendería que lo pactado en el acuerdo y sus efectos son de obligatorio cumplimiento en los términos en que fue acordado, teniendo en cuenta que lo establecido por las partes obedece a un acuerdo de voluntades y que debe interpretarse únicamente por quienes lo suscribieron acudiendo a la suscripción de actas aclaratorias, a los actos administrativos que se expidieron para su ejecución o en su defecto por los Jueces de la República.

Así las cosas, este Ministerio no es competente para manifestarse respecto a la validez del pago de estímulo contenido en el acuerdo colectivo de conformidad con lo establecido en el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, que dispone:

“... los funcionarios del Ministerio de la Protección Social no quedan facultados para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque si para actuar en esos casos como conciliadores”.

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

Teléfonos PBX
(57-1) 3779999

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63

Puntos de atención
Bogotá (57-1) 3779999
Extensión: 11445

Línea nacional gratuita

018000 112518

Celular

120

www.mintrabajo.gov.co

En conclusión, se tendría que la participación de las Federaciones y Confederaciones será obligatoria cuando se trata de ámbito de contenido general o de contenido común y potestativo cuando se trata de ámbito singular o de contenido particular.

Por último, se pone de presente que el Ministerio no cuenta con facultades legales que permitan determinar la legalidad de un acto administrativo ni proceder a declarar su nulidad, debiendo acudir al proceso judicial administrativo respectivo, el cual contempla la posibilidad de solicitar medidas como es la suspensión provisional del acto administrativo mientras se desarrolla el respectivo proceso que determine la legalidad del mismo.

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 presente 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, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.

Cordialmente,

(original firmado)

ADRIANA CALVACHI ARCINIEGAS

Coordinadora
Grupo de Atención de Consultas en Materia Laboral
Oficina Asesora Jurídica
24-08-2020

Transcriptor y Elaboró: A Benavides 19/08/2020 - Adriana C.
Revisó y Aprobó: Adriana C.

Ruta electrónica: https://mintrabajocol-my.sharepoint.com/personal/abenavides_mintrabajo_gov_co/Documents/Documentos/consultas_armando_2020/57114_NEGOACION_COLECTIVA_FEDERACION_Y_CONFEDERACION_SECTOR_PUBLICO.docx

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol

Sede Administrativa

Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfonos PBX
(57-1) 3779999

Atención Presencial

Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63
Puntos de atención
Bogotá (57-1) 3779999
Extensión: 11445

Línea nacional gratuita

018000 112518
Celular
120
www.mintrabajo.gov.co