



Entidad originadora:	Ministerio del Trabajo
Fecha (dd/mm/aa):	21 de agosto de 2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por el cual se subroga el Capítulo 7 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo en lo relativo a la negociación colectiva unificada por niveles, con las organizaciones de trabajadores del sector privado y las de trabajadores oficiales”.</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1.1. ANTECEDENTES

1.1.1. Normativos

El proyecto de decreto encuentra su fundamento en el marco constitucional, legal e internacional que reconoce y promueve la negociación colectiva como un derecho fundamental, cuyo ejercicio debe ser garantizado y fomentado por el Estado colombiano en todos los niveles.

En la Constitución Política, el artículo 55 garantiza el derecho de negociación colectiva e impone al Estado el deber de promover la concertación y los demás medios de solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo. De manera complementaria, el artículo 53 establece los principios mínimos fundamentales del trabajo, dentro de los cuales se encuentran la igualdad de oportunidades, la estabilidad en el empleo, la primacía de la realidad sobre las formalidades y la incorporación de los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados al ordenamiento interno, principios que constituyen soporte constitucional para la efectividad de la negociación colectiva.

En el ámbito internacional, Colombia ha ratificado instrumentos esenciales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Convenio 98 de 1949, aprobado mediante Ley 27 de 1976, garantiza el derecho a la sindicación y a la negociación colectiva, estableciendo en su artículo 4 que los Estados deben adoptar medidas apropiadas para estimular procedimientos de negociación voluntaria entre empleadores y organizaciones de trabajadores. El Convenio 154 de 1981, aprobado mediante Ley 524 de 1999, dispone en su artículo 5 que deben adoptarse medidas adecuadas para fomentar la negociación colectiva y evitar que esta se vea obstaculizada por la inexistencia o insuficiencia de reglas que regulen su desarrollo.

En el mismo sentido, la Recomendación 163 de la OIT, de 1981, orienta a los Estados a garantizar que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel —empresa, rama de actividad, sector, industria, regional o nacional— y a velar porque exista coordinación y coherencia entre los distintos niveles.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de la Opinión Consultiva OC-27 de 2021 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reafirmó que la negociación colectiva constituye un componente esencial de la libertad sindical y precisó que los Estados pueden adoptar modelos de negociación que reconozcan la representatividad sindical como criterio válido para la regulación de este derecho.

En el plano normativo interno, el Código Sustantivo del Trabajo define en su artículo 467 la convención colectiva de trabajo como el acuerdo celebrado entre uno o varios empleadores o asociaciones patronales y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, y en su artículo 468 señala que esta convención debe determinar la empresa, establecimiento, industria u oficios que comprende.

De igual manera, el artículo 68 de la Ley 50 de 1990 establece la cuota por beneficio convencional, que obliga a los trabajadores no sindicalizados beneficiarios de una convención colectiva a contribuir con una suma equivalente a la cuota ordinaria sindical, disposición que sirve de antecedente para el tratamiento de la extensión de beneficios en el proyecto normativo.



En el ámbito reglamentario, el Decreto 1072 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”, compiló en el Capítulo 7 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 las disposiciones del Decreto 089 de 2014, que facultaba a los sindicatos a comparecer en unidad de pliego e integrar conjuntamente la comisión negociadora. La aplicación práctica de estas reglas evidenció limitaciones para ordenar los procesos de negociación en contextos de pluralidad sindical, lo cual derivó en negociaciones fragmentadas, prolongadas y con resultados dispares, circunstancia que hace necesaria la expedición del presente decreto.

Adicionalmente, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha señalado reiteradamente su preocupación por la baja cobertura de la negociación colectiva en el sector privado colombiano y por la ausencia de un marco normativo claro que facilite la negociación en niveles superiores al de empresa. Estas observaciones internacionales constituyen un llamado expreso a fortalecer el ordenamiento interno para garantizar la efectividad de este derecho en condiciones de representatividad, coordinación y progresividad.

1.1.2. Jurisprudenciales

La jurisprudencia nacional e internacional ha sido consistente en reconocer el carácter fundamental de la negociación colectiva y en destacar la obligación de los Estados de crear marcos normativos y regulatorios adecuados para garantizar su ejercicio efectivo.

En el ámbito internacional, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, en su **Opinión Consultiva OC-27 de 2021**, precisó que el derecho a la negociación colectiva constituye un componente esencial de la libertad sindical y que este derecho debe poder ejercerse en condiciones adecuadas de igualdad y representatividad. En el párrafo 91 señaló que “los Estados deben adoptar medidas que estimulen y fomenten entre los trabajadores y trabajadoras, y los empleadores y empleadoras, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos condiciones de empleo”. Asimismo, en el párrafo 92 reconoció que son compatibles con la libertad sindical tanto los sistemas de negociación colectiva exclusivos para el sindicato más representativo como aquellos que permiten la suscripción de varios convenios, siempre que se garantice a las organizaciones minoritarias el derecho a representar a sus afiliados en reclamaciones individuales y a actuar como portavoces en los procesos de diálogo social.

Este desarrollo se enmarca en la línea jurisprudencial consolidada desde el caso **Baena Ricardo y otros vs. Panamá** (2001), en el cual la Corte Interamericana reafirmó que la libertad sindical y la negociación colectiva constituyen derechos humanos protegidos por el corpus juris interamericano y que los Estados tienen la obligación positiva de garantizar su ejercicio sin discriminación ni obstáculos indebidos.

En el plano nacional, la **Corte Constitucional** ha resaltado de manera reiterada la centralidad de la negociación colectiva como instrumento para equilibrar las relaciones entre empleadores y trabajadores. En la **Sentencia C-009 de 1994**, el tribunal constitucional consideró que la negociación colectiva “es consustancial con el derecho de asociación sindical” y que su ejercicio permite a los sindicatos cumplir su misión esencial de representar y defender los intereses de sus afiliados. La Corte sostuvo que este derecho otorga un contrapeso frente al empleador y materializa el principio de igualdad en las relaciones de trabajo, en concordancia con el mandato constitucional de alcanzar la justicia en las relaciones laborales.

De igual forma, en la **Sentencia C-201 de 2002**, la Corte enfatizó que la negociación colectiva no puede entenderse como un privilegio sindical, sino como un mecanismo indispensable para garantizar la dignidad, igualdad y participación efectiva de los trabajadores en la regulación de sus condiciones laborales. Posteriormente, en pronunciamientos como la **Sentencia SU-342 de 2011**, se ha reiterado que la negociación colectiva constituye una manifestación de la libertad sindical y que el Estado debe adoptar medidas positivas para hacerla real y efectiva.



Por su parte, la **Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia** ha profundizado en los problemas derivados de la atomización sindical y la proliferación de pliegos y negociaciones simultáneas en una misma empresa. En la **Sentencia SL703 de 2017**, la Sala sostuvo que la dispersión de organizaciones sindicales dentro de una misma unidad empresarial genera negociaciones fragmentadas e ineficaces que terminan debilitando la posición de los trabajadores frente al empleador. En este sentido, defendió la conveniencia de la unidad de negociación como un instrumento para fortalecer la representatividad sindical, promover la equidad en las condiciones de trabajo y racionalizar el diálogo social.

Más recientemente, en la **Sentencia SL3127 de 2023**, la Corte reiteró que la atomización sindical ha producido efectos adversos, entre ellos la existencia de condiciones laborales dispares e inequitativas para trabajadores de una misma empresa, la debilitación de la capacidad de autocomposición de los conflictos colectivos y la judicialización excesiva de los mismos. La Sala afirmó que la unidad sindical y de negociación genera las condiciones necesarias para procesos de concertación más sólidos y efectivos, que atienden mejor a los retos actuales del mercado laboral, las crisis económicas y los cambios tecnológicos.

Este conjunto de precedentes —interamericanos, constitucionales y de la jurisdicción ordinaria laboral— converge en una misma conclusión: el derecho a la negociación colectiva requiere de marcos normativos que favorezcan la coordinación, la unidad y la representatividad, como garantía de eficacia real y no meramente formal. La jurisprudencia ha advertido que sin reglas claras que eviten la fragmentación sindical y sin mecanismos que posibiliten la negociación en distintos niveles, la negociación colectiva pierde capacidad de transformar las relaciones de trabajo y de cumplir su función de democratizar el ámbito laboral.

1.2. Necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende

1.2.1. Necesidad de regulación

La presente resolución surge de la necesidad de establecer un mecanismo formal e institucionalizado de diálogo social tripartito en el sector del trabajo doméstico remunerado, que permita garantizar la participación efectiva de las trabajadoras, sus organizaciones sindicales y los empleadores en la construcción de acuerdos vinculantes que promuevan condiciones dignas y decentes de trabajo, así como la implementación de las leyes nacionales y los convenios internacionales ratificados por Colombia.

El sector del trabajo doméstico remunerado en Colombia presenta características estructurales que han limitado históricamente el ejercicio pleno de la libertad sindical y de la negociación colectiva. La alta dispersión de las personas empleadoras, la ausencia de gremios empresariales fuertes en el sector y el desconocimiento generalizado de los derechos sindicales por parte de las trabajadoras han perpetuado su situación de informalidad y vulnerabilidad, así como prácticas discriminatorias que afectan principalmente a las mujeres, quienes representan la gran mayoría de quienes se dedican a esta actividad.

Así lo ha reconocido la Corte Constitucional al señalar que *“las empleadas del servicio doméstico son un grupo vulnerable que requiere de una especial protección constitucional”* (Sentencia T-185 de 2016), y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al afirmar que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para *“estimular y fomentar entre los trabajadores y trabajadoras, y los empleadores y las empleadoras, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria”* (Opinión Consultiva OC-27/21, párr. 91).

Frente a este panorama, resulta indispensable que el Estado, a través del Ministerio del Trabajo, ejerza su rol de liderazgo y garantice un espacio institucionalizado de interlocución que permita a las partes —trabajadoras y sus organizaciones sindicales, y empleadores u organizaciones de empleadores— concertar sobre condiciones de trabajo digno, decente y con igualdad de oportunidades, en condiciones de pluralismo, democracia, buena fe, confianza legítima, igualdad y no discriminación.

1.2.2. Alcance de la regulación



La expedición del presente decreto responde a la necesidad de establecer un marco reglamentario claro y sistemático que permita ordenar y fortalecer el ejercicio de la negociación colectiva en Colombia, superando las limitaciones normativas y prácticas evidenciadas en las últimas décadas.

En efecto, aunque la Constitución Política, los convenios internacionales ratificados por Colombia y el Código Sustantivo del Trabajo reconocen y garantizan la negociación colectiva como un derecho fundamental, en la práctica la cobertura de este derecho ha sido baja, en particular en el sector privado. La negociación colectiva en el país se ha caracterizado por una marcada dispersión, predominando la negociación a nivel de empresa, con escasa o casi nula presencia de esquemas sectoriales o territoriales. Este fenómeno ha sido advertido por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, que ha señalado la ausencia de acciones estatales eficaces para facilitar la negociación en niveles superiores y ha instado a Colombia a adoptar medidas normativas para superar esta deficiencia estructural.

Adicionalmente, la atomización sindical y la proliferación de pliegos de peticiones en una misma unidad empresarial han generado procesos fragmentados de negociación, con resultados desiguales para los trabajadores y altos costos administrativos y judiciales para las empresas y el Estado. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha advertido que esta multiplicidad de negociaciones no solo debilita la capacidad de los sindicatos, sino que fomenta condiciones laborales inequitativas y desincentiva la autocomposición de los conflictos colectivos.

A nivel reglamentario, el Decreto 089 de 2014, compilado en el Decreto 1072 de 2015, dejó a potestad de las organizaciones sindicales comparecer con pliego unificado y en una sola comisión negociadora. Sin embargo, el carácter facultativo de esta disposición resultó insuficiente, pues en la práctica no logró consolidar la unidad de negociación, lo que mantuvo la dispersión de procesos y la falta de coordinación entre niveles. Esta situación evidencia la necesidad de adoptar un nuevo marco regulatorio que establezca de manera obligatoria la negociación colectiva unificada por niveles, con reglas claras sobre representatividad, coordinación, progresividad y adaptabilidad de las cláusulas.

En suma, la regulación propuesta busca dar cumplimiento efectivo a los compromisos internacionales, atender los llamados de la OIT, responder a la jurisprudencia nacional y superar las deficiencias del marco reglamentario actual, garantizando que la negociación colectiva se convierta en un instrumento real de democratización de las relaciones laborales, reducción de la conflictividad, fortalecimiento del diálogo social y consolidación de la justicia en el trabajo.

1.2.3. Fin que se pretende

El propósito de la presente regulación es **desarrollar y materializar el derecho fundamental de negociación colectiva**, previsto en el artículo 55 de la Constitución Política y en los convenios internacionales ratificados por Colombia, de manera que este derecho se ejerza en condiciones de efectividad, representatividad y coherencia normativa. En este sentido, el decreto busca superar los vacíos regulatorios que han limitado el alcance de la negociación colectiva en el país y establecer un marco jurídico uniforme que ordene los procesos en los distintos niveles —sectorial, territorial, empresarial y por grupos de empresas— conforme a los principios de progresividad, favorabilidad, autocomposición y buena fe negocial.

La finalidad de esta intervención normativa no se restringe a la actualización técnica del Decreto 1072 de 2015, sino que responde a una exigencia de rango constitucional e internacional: garantizar que la negociación colectiva se constituya en un verdadero instrumento de democratización de las relaciones laborales, de reducción de la desigualdad y de fortalecimiento del diálogo social tripartito. Con ello, el Estado colombiano da cumplimiento a los compromisos derivados de los Convenios 98 y 154 de la OIT, de las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de la jurisprudencia nacional, que han reiterado la obligación



de adoptar medidas normativas eficaces para fomentar el ejercicio real y efectivo de la negociación colectiva en todos los niveles.

El decreto busca consolidar la **negociación colectiva unificada por niveles** como un instrumento para:

1. **Ampliar la cobertura del derecho colectivo al trabajo**, garantizando que no solo los trabajadores de empresas grandes con capacidad organizativa accedan a este derecho, sino también los de pequeñas y medianas empresas, que históricamente han estado marginados de la negociación por falta de estructuras sindicales sólidas.
2. **Superar la dispersión normativa y práctica** que ha debilitado la capacidad negociadora de los sindicatos, reemplazando la actual facultad discrecional de unificación de pliegos y comisiones por reglas obligatorias de unidad de negociación, lo cual asegura resultados más homogéneos y justos.
3. **Consolidar la paz laboral y fortalecer el diálogo social**, al reducir la conflictividad derivada de múltiples pliegos simultáneos y al incentivar la autocomposición de los conflictos colectivos, en consonancia con el artículo 55 de la Constitución que consagra el deber estatal de promover la concertación.
4. **Garantizar la progresividad y no regresividad de los derechos laborales**, asegurando que toda negociación colectiva, en cualquier nivel, respete los mínimos establecidos en convenciones sectoriales o superiores y solo pueda mejorar las condiciones existentes, salvo que las propias partes, en ejercicio de la autocomposición, acuerden cláusulas de adaptabilidad.
5. **Fortalecer la libertad sindical y la democracia laboral**, al garantizar reglas de participación representativa que eviten la atomización y la desigualdad entre trabajadores, y que permitan a los sindicatos desempeñar un rol efectivo en la defensa de los intereses colectivos.
6. **Cumplir las obligaciones internacionales** adquiridas por Colombia ante la Organización Internacional del Trabajo, la OCDE y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, respondiendo a las observaciones de la Comisión de Expertos de la OIT sobre la necesidad de promover la negociación en niveles superiores al de empresa.
7. **Promover condiciones para el desarrollo económico y social**, en tanto la existencia de marcos claros y predecibles de negociación colectiva reduce los costos administrativos y litigiosos, genera seguridad jurídica para empleadores y trabajadores y contribuye a mejorar la productividad y la competitividad empresarial en un marco de justicia social.

En síntesis, el fin que se persigue con la expedición de este decreto es que la negociación colectiva en Colombia se convierta en un verdadero instrumento de democratización de las relaciones laborales, de redistribución equitativa de los beneficios del trabajo, de cohesión social y de construcción de paz, cumpliendo con los estándares más avanzados en materia de derechos humanos laborales y diálogo social.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente decreto se aplica en todo el territorio de la República de Colombia y regula el ejercicio de la negociación colectiva en los diferentes niveles de organización previstos por el ordenamiento jurídico, a saber: sectorial, territorial, por grupos de empresas, empresarial y cualquier otro nivel que las partes consideren pertinente en virtud del principio de autonomía colectiva.

El ámbito de aplicación responde al mandato del artículo 55 de la Constitución Política, conforme al cual la negociación colectiva es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado, y se orienta por lo dispuesto en los Convenios 98 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por



Colombia, que obligan a los Estados Partes a fomentar el uso pleno de los procedimientos de negociación voluntaria en todos los niveles y a remover los obstáculos normativos o prácticos que limiten su desarrollo.

Los sujetos destinatarios de la regulación son los siguientes:

1. **Las organizaciones sindicales de trabajadoras y trabajadores**, en cualquiera de sus formas de constitución y niveles de organización —sindicatos de empresa, de industria, gremiales, federaciones y confederaciones sindicales—, en la medida en que actúan como titulares del derecho de negociación colectiva, legitimadas para presentar pliegos de peticiones y participar en la integración de comisiones negociadoras y asesoras.
2. **Las personas trabajadoras afiliadas a organizaciones sindicales representativas**, quienes ejercen a través de estas su derecho a la negociación colectiva, así como **las personas trabajadoras no sindicalizadas** que, en virtud de los principios de extensión de beneficios y de cuota por beneficio convencional (artículo 68 de la Ley 50 de 1990), resultan cobijadas por los acuerdos colectivos suscritos en cualquiera de los niveles regulados.
3. **Las personas empleadoras individuales, las empresas y las asociaciones de empleadoras y empleadores representativas**, que concurren como sujetos legitimados a los procesos de negociación colectiva. En el caso de la negociación sectorial o territorial, la norma aplica a las organizaciones patronales más representativas con presencia en el respectivo nivel, garantizando la inclusión de micro, pequeñas y medianas empresas en los procesos, de conformidad con el principio de igualdad y progresividad.
4. **El Ministerio del Trabajo**, en su calidad de autoridad administrativa competente para promover, acompañar y garantizar el ejercicio efectivo de la negociación colectiva. Dentro de sus funciones específicas se encuentra: convocar a las partes a la mesa de negociación, instruir sobre sus obligaciones y derechos, proporcionar la información y metodologías necesarias para adelantar un diálogo informado, velar por la observancia de los principios de buena fe, progresividad y no regresividad, y garantizar la coordinación entre los distintos niveles de negociación.

El ámbito de aplicación también comprende las situaciones derivadas de la coexistencia de convenciones colectivas dentro de una misma empresa o unidad productiva, estableciendo que a partir de la entrada en vigencia de este decreto la regla general será la integración en una sola convención colectiva, con unidad de pliego, de comisión negociadora y de mesa, en coherencia con los principios de representatividad y autocomposición.

En consecuencia, esta regulación se dirige tanto a las personas trabajadoras y sus organizaciones como a las personas empleadoras y sus asociaciones, así como a la autoridad administrativa del trabajo, asegurando un marco normativo uniforme que ordene los procesos de negociación colectiva en el país, con efectos vinculantes y de aplicación obligatoria para todas las partes comprendidas en el nivel respectivo.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La competencia para la expedición del presente decreto emana de un conjunto armónico de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que habilitan al Presidente de la República y al Ministerio del Trabajo para desarrollar, mediante normas de carácter general, los mandatos relativos a la promoción, protección y garantía del derecho fundamental de negociación colectiva.

En el plano **constitucional**, el **artículo 189, numeral 11**, establece que corresponde al Presidente de la República “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”. Esta disposición se erige como la base formal



de la presente iniciativa, en tanto la reglamentación proyectada no crea derechos nuevos ni introduce restricciones al derecho fundamental de negociación colectiva, sino que desarrolla lo previsto en la Constitución, en el Código Sustantivo del Trabajo y en la normativa internacional ratificada por Colombia.

De manera específica, el **artículo 55 de la Constitución Política** reconoce el derecho fundamental de negociación colectiva y asigna al Estado la obligación de promover la concertación y la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo. A su vez, el **artículo 53** establece como principio mínimo fundamental la “Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales” y la facultad para “transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles”, siempre en salvaguarda del principio de favorabilidad del que gozan los trabajadores y las trabajadoras, lo que refuerza el deber de configuración normativa en cabeza del Estado. Dichas disposiciones, en concordancia con el artículo 93 superior, que incorpora los tratados internacionales sobre derechos humanos al bloque de constitucionalidad, constituyen el fundamento sustantivo de la regulación proyectada.

En el ámbito **legal**, se destacan varias disposiciones:

- El **Código Sustantivo del Trabajo (CST)** regula en los artículos 467 y siguientes la convención colectiva de trabajo como fuente formal de regulación de las relaciones laborales, disponiendo que el pliego de peticiones constituye el mecanismo ordinario para activar el procedimiento de negociación colectiva. El artículo 434, a su vez, establece la obligación de las partes de recibir y tramitar dicho pliego durante un término legal establecido. Estas disposiciones requieren un desarrollo reglamentario que establezca los criterios de representatividad, unidad y coordinación en los distintos niveles de negociación, en coherencia con los principios constitucionales y con los compromisos internacionales.
- El **artículo 68 de la Ley 50 de 1990**, al regular la cuota por beneficio convencional, extiende los efectos de la convención colectiva a personas trabajadoras no sindicalizadas, bajo condiciones de equidad. Este aspecto resulta directamente vinculado con la reglamentación proyectada, pues el fortalecimiento de la negociación unificada amplía los efectos colectivos de las convenciones, garantizando mayor cobertura y eficacia en la aplicación de dicha norma.
- La **Ley 489 de 1998**, en su artículo 59, dispone que los ministerios, en ejercicio de la función de formulación y adopción de políticas públicas, están facultados para expedir actos administrativos de carácter general en el marco de sus competencias sectoriales. En este sentido, corresponde al Ministerio del Trabajo formular y coordinar la política pública laboral, así como adoptar los instrumentos normativos necesarios para garantizar el ejercicio de los derechos laborales colectivos.
- El **Decreto 4108 de 2011**, “por el cual se modificó la estructura del Ministerio del Trabajo”, asignó expresamente a esta cartera la función de dirigir, coordinar y evaluar las políticas de concertación laboral y de relaciones colectivas de trabajo, así como la facultad de expedir los actos administrativos necesarios para su desarrollo (artículo 2). Por tanto, el Ministerio del Trabajo es competente para impulsar y suscribir el proyecto de decreto que reglamenta la negociación colectiva por niveles.

En el ámbito **internacional**, la competencia encuentra soporte en los compromisos derivados de los **Convenios 98 (1949) y 154 (1981) de la OIT**, ratificados por Colombia mediante las Leyes 27 de 1976 y 524 de 1999, respectivamente. Estos instrumentos obligan a los Estados a “adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar procedimientos de negociación voluntaria entre empleadores o sus organizaciones y organizaciones de trabajadores, con el fin de regular, por medio de convenios colectivos, las condiciones de empleo”. En virtud del artículo 93 de la Constitución, tales tratados forman parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, imponen al Estado colombiano la obligación de adoptar las disposiciones normativas necesarias para hacer efectivo su cumplimiento.

Finalmente, cabe señalar que el **Decreto 1072 de 2015**, que compila la normativa reglamentaria del sector trabajo, en su Parte 2, Título 2, Capítulo 7, incorporó lo dispuesto en el Decreto 089 de 2014 sobre



negociación colectiva. No obstante, la experiencia práctica ha evidenciado que las disposiciones allí contenidas resultan insuficientes, en la medida en que establecieron como meramente facultativo lo relativo a la unidad de pliego y de comisión negociadora, lo cual no ha permitido superar los problemas de fragmentación sindical y multiplicidad de procesos de negociación. En consecuencia, el proyecto normativo que aquí se justifica encuentra sustento en la necesidad de actualizar y reforzar el marco reglamentario vigente, en desarrollo de la potestad reglamentaria del Presidente y de las competencias sectoriales del Ministerio del Trabajo.

En conclusión, la competencia para la expedición del presente decreto se fundamenta en un entramado normativo que incluye los artículos 189, 55, 53 y 93 de la Constitución Política; las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo y de la Ley 50 de 1990; la Ley 489 de 1998 y el Decreto 4108 de 2011; así como los compromisos internacionales derivados de los Convenios 98 y 154 de la OIT. Este conjunto normativo habilita de manera suficiente, clara y expresa la adopción del decreto como un desarrollo reglamentario legítimo y necesario.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El presente proyecto normativo se soporta en disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias e internacionales que se encuentran plenamente vigentes y que, en virtud de su carácter vinculante, exigen un desarrollo reglamentario que garantice su eficacia material.

En el plano constitucional, los artículos 53 y 55 de la Carta Política mantienen plena vigencia al reconocer la negociación colectiva como un derecho fundamental, vinculado directamente con la libertad sindical y con el deber del Estado de promover la concertación y la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo. Estos mandatos, además, deben ser interpretados en concordancia con el artículo 93 superior, que otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, cuando consagran derechos más favorables. De esta forma, la Constitución vigente establece un marco de protección amplio y robusto que justifica la expedición de normas reglamentarias destinadas a garantizar el ejercicio real y efectivo de la negociación colectiva en todos los niveles.

En el ámbito legal, las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo continúan regulando la convención colectiva de trabajo, el procedimiento para la presentación de pliegos de peticiones y la integración de comisiones negociadoras, conservando plena vigencia normativa. Así mismo, el artículo 68 de la Ley 50 de 1990 mantiene en vigor la cuota por beneficio convencional, figura que amplía los efectos de la negociación colectiva a las personas trabajadoras no sindicalizadas, lo cual cobra especial relevancia en el marco de un modelo de negociación unificada y coordinada. Igualmente, la Ley 489 de 1998 confiere a los ministerios la competencia para expedir actos administrativos de carácter general en desarrollo de sus funciones sectoriales, lo que otorga plena vigencia a la competencia del Ministerio del Trabajo para impulsar el presente proyecto.

En materia reglamentaria, subsisten las disposiciones del Decreto 089 de 2014, compiladas en el Decreto 1072 de 2015, que actualmente regulan aspectos de la negociación colectiva. Sin embargo, dichas normas, aunque vigentes, han demostrado ser insuficientes por cuanto establecen únicamente como una facultad opcional, y no como una regla obligatoria, la unidad de pliego y de comisión negociadora. La experiencia en su aplicación ha evidenciado que esta regulación no ha logrado superar los problemas de dispersión y multiplicidad de procesos, lo cual afecta la eficacia de la negociación colectiva en el país.

Finalmente, en el plano internacional, los Convenios 98 de 1949 y 154 de 1981 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por Colombia mediante las Leyes 27 de 1976 y 524 de 1999 respectivamente, se encuentran vigentes y hacen parte del bloque de constitucionalidad. Estas normas obligan al Estado a garantizar la efectividad del derecho a la negociación colectiva, a fomentar su ejercicio



en todos los niveles y a adoptar medidas apropiadas para remover obstáculos normativos o prácticos que lo limiten.

En consecuencia, las normas que sirven de fundamento al presente decreto mantienen plena vigencia, y el proyecto normativo no pretende derogar ni modificar el marco sustantivo existente, sino desarrollarlo, actualizarlo y complementarlo. De esta manera, el decreto proyectado constituye un ejercicio legítimo de potestad reglamentaria en aras de asegurar que la negociación colectiva se ejerza bajo parámetros de unidad, representatividad y eficacia, en consonancia con los mandatos constitucionales, legales e internacionales que actualmente rigen la materia.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El presente proyecto normativo no deroga ni modifica normas sustantivas del Código Sustantivo del Trabajo ni de la Ley 50 de 1990, en tanto estas disposiciones mantienen plena vigencia y constituyen la base legal sobre la cual se sustenta la reglamentación. Tampoco introduce cambios a las normas de rango constitucional ni a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en el marco de la Organización Internacional del Trabajo.

Sin embargo, el decreto proyectado **sí subroga** las disposiciones reglamentarias contenidas en el **Decreto 089 de 2014**, compiladas en el **Decreto 1072 de 2015**, en el Libro 2, Parte 2, Título 2, Capítulo 7, referidas a la negociación colectiva. Ello obedece a que la normativa vigente se limitó a establecer como una simple facultad la posibilidad de unificar pliegos y conformar una única comisión negociadora, lo cual resultó insuficiente para garantizar la unidad de negociación y superar la dispersión sindical en el ámbito empresarial y sectorial.

En este sentido, las disposiciones actuales se entienden **subrogadas y sustituidas** por el nuevo decreto, en la medida en que se establece la unidad de pliego, de comisión negociadora y de convención colectiva como regla general, conservando únicamente como excepcionales los escenarios en que, por razones debidamente justificadas, proceda la pluralidad de negociaciones.

El proyecto no adiciona nuevas figuras jurídicas ni introduce regímenes sancionatorios distintos a los ya contemplados en el ordenamiento vigente. Lo que se realiza es un ajuste técnico y normativo que fortalece la eficacia del derecho de negociación colectiva, asegurando la coherencia del marco reglamentario con los mandatos constitucionales, legales e internacionales en vigor.

En consecuencia, las únicas disposiciones directamente impactadas por el presente decreto son aquellas del **Decreto 1072 de 2015 que incorporaron el Decreto 089 de 2014**, las cuales serán sustituidas por un nuevo régimen reglamentario en materia de negociación colectiva. Todas las demás disposiciones del ordenamiento laboral y reglamentario mantienen su plena vigencia.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

El marco jurisprudencial de los órganos de cierre en Colombia ha sido determinante para delimitar el alcance de la negociación colectiva, así como los deberes positivos que recaen en el Estado para su garantía. El análisis de esta línea interpretativa resulta fundamental para justificar la expedición del presente decreto, en tanto constituye una manifestación de la potestad reglamentaria orientada a fortalecer un derecho de carácter fundamental y de aplicación inmediata.

a) Jurisdicción constitucional

La Corte Constitucional ha sostenido de manera constante que la **negociación colectiva es un derecho fundamental** derivado de los artículos 39, 53 y 55 de la Constitución Política, y que su núcleo esencial se vincula estrechamente con la libertad sindical y el derecho de asociación. En la **Sentencia C-567 de 2000**,



la Corte reconoció que la negociación colectiva constituye un instrumento indispensable para garantizar la efectividad del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Más adelante, en la **C-063 de 2008**, precisó que la negociación colectiva es un derecho de aplicación inmediata, que no puede ser postergado ni supeditado a desarrollos legislativos, y cuya efectividad debe ser garantizada directamente por las autoridades públicas.

En la **Sentencia C-465 de 2008**, el tribunal enfatizó en el principio de **progresividad y no regresividad** de los derechos laborales, indicando que toda medida normativa debe orientarse a la ampliación y fortalecimiento de las garantías existentes, y que una norma regresiva solo podría justificarse si supera un juicio estricto de constitucionalidad. Este pronunciamiento resulta directamente relevante, en tanto el decreto proyectado busca superar los vacíos y limitaciones del régimen reglamentario vigente, asegurando mayor eficacia en el ejercicio de la negociación colectiva.

b) Jurisdicción ordinaria laboral

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha consolidado una jurisprudencia orientada a garantizar la eficacia de la negociación colectiva en la práctica. En decisiones como la **Sentencia SL-1780 de 2019**, se subrayó que el reconocimiento de la representatividad sindical es condición sine qua non para la validez de las convenciones colectivas, puesto que asegura la legitimidad de los acuerdos adoptados y evita la fragmentación del poder negociador de las personas trabajadoras.

De igual forma, en providencias recientes como la **SL-530 de 2021**, la Corte sostuvo que la multiplicidad de pliegos y de comisiones negociadoras dentro de una misma unidad productiva genera distorsiones que afectan la eficacia del derecho fundamental, al provocar procesos paralelos, sobrecarga administrativa y debilitamiento del diálogo social. Estas consideraciones refuerzan la necesidad de una reglamentación que privilegie la unidad de pliego, de comisión y de convención colectiva, como lo propone el decreto proyectado.

c) Jurisdicción contencioso administrativa

El Consejo de Estado, como órgano de cierre en la jurisdicción contenciosa administrativa, ha precisado los límites y alcances de la **potestad reglamentaria del Presidente de la República**. En sentencia del 3 de julio de 2007, se reiteró que “el reglamento, como expresión de esta facultad originaria del Ejecutivo es, pues, un acto administrativo de carácter general que constituye una norma de inferior categoría y complementaria de la ley; su sumisión jerárquica a ésta en la escala normativa (principio de jerarquía normativa piramidal) es indiscutible y absoluta, toda vez que se produce en los ámbitos y espacios que la ley le deja y respecto de aquello que resulte necesario para su cumplida ejecución, sin que pueda suprimir los efectos de los preceptos constitucionales o legales ni contradecirlos, motivo por el cual si supera o rebasa el ámbito de aplicación de la ley e incursiona en la órbita de competencia del Legislador compromete su validez y, por tanto, deberá ser declarado nulo, de conformidad con lo ordenado por el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política”.

d) Perspectiva internacional

Aunque no corresponde a un órgano de cierre interno, es relevante mencionar que la jurisprudencia de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** y las observaciones de la **Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT** han sido utilizadas por la Corte Constitucional como parámetro de interpretación. En el caso *Lagos del Campo vs. Perú* (2017), la Corte IDH señaló que la libertad sindical y la negociación colectiva hacen parte del contenido esencial del derecho al trabajo digno, e impuso a los Estados el deber de adoptar medidas regulatorias y prácticas que lo garanticen. Estas directrices han sido acogidas en la jurisprudencia constitucional colombiana y refuerzan la obligación del Estado de actualizar su normativa en materia de negociación colectiva.



e) Síntesis

De lo expuesto se desprende que la jurisprudencia de los órganos de cierre en Colombia converge en tres puntos centrales: i) la negociación colectiva es un derecho fundamental de aplicación inmediata y progresiva; ii) el Estado está obligado a adoptar medidas normativas eficaces que promuevan su ejercicio y superen los obstáculos prácticos que lo limitan; y iii) la potestad reglamentaria del Gobierno es un instrumento válido y necesario para garantizar su efectividad, siempre que no desborde el marco legal vigente. Estas líneas interpretativas no solo avalan, sino que hacen imperativa la expedición del presente decreto, como desarrollo reglamentario que busca materializar los mandatos constitucionales, legales e internacionales que rigen en Colombia.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Como ya se ha expuesto en los apartados precedentes, la expedición de la resolución constituye una medida adecuada y procedente en virtud de las obligaciones constitucionales, legales e internacionales asumidas por el Estado colombiano para garantizar los derechos colectivos y las condiciones de trabajo digno y decente en el sector del trabajo doméstico remunerado.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La expedición del presente decreto no genera cargas fiscales adicionales para el Presupuesto General de la Nación ni implica erogaciones directas de recursos por parte del Estado. Su naturaleza es eminentemente reglamentaria, en tanto desarrolla disposiciones constitucionales, legales e internacionales vigentes, orientadas a garantizar la efectividad del derecho fundamental de negociación colectiva.

No obstante, resulta relevante examinar sus impactos económicos indirectos tanto para el Estado como para los actores del mundo laboral. En primer lugar, la adopción de reglas claras y obligatorias sobre la unidad de pliego, de comisión negociadora y de convención colectiva contribuirá a una mayor eficiencia en el uso de recursos públicos. La dispersión actual de pliegos y negociaciones paralelas genera un uso intensivo de tiempo, personal y recursos administrativos en el Ministerio del Trabajo, tanto en el nivel central como en las direcciones territoriales, lo que ha incrementado la carga institucional y reducido la capacidad de respuesta oportuna. La consolidación de procesos unitarios permitirá una optimización de dichos recursos y un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada, con efectos positivos sobre la gestión pública.

En segundo lugar, el decreto proyectado contribuye a la **reducción de los costos de transacción** para empleadores y organizaciones sindicales. La existencia de múltiples pliegos y negociaciones simultáneas en una misma unidad empresarial o sectorial incrementa los costos económicos y administrativos asociados a la contratación de asesores, el pago de permisos sindicales, el tiempo destinado a las mesas de diálogo y los eventuales conflictos derivados de la fragmentación. Al establecer la negociación unificada como regla general, se favorece la racionalización de estos procesos, lo cual disminuye las cargas para las partes y fomenta una mayor estabilidad en las relaciones laborales.

En tercer lugar, el fortalecimiento de la negociación colectiva sectorial y por rama de actividad puede tener un **impacto positivo sobre la productividad y la competitividad**. La existencia de convenciones colectivas unificadas reduce la asimetría en las condiciones de trabajo, genera mayor equidad entre personas trabajadoras de un mismo sector y promueve un entorno de relaciones laborales más predecible, lo cual incentiva la inversión y el desarrollo económico. Asimismo, al disminuir la conflictividad laboral y los riesgos de huelgas fragmentadas, se generan condiciones favorables para la continuidad de la producción y la prestación de servicios.

Desde la perspectiva macroeconómica, la medida se enmarca dentro de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo



Económicos (OCDE), que han resaltado la importancia de promover la negociación colectiva sectorial como un mecanismo para mejorar la distribución del ingreso y reducir brechas salariales. En ese sentido, el decreto proyectado tiene un **efecto positivo indirecto sobre la equidad social**, al favorecer que los acuerdos colectivos alcancen a un mayor número de personas trabajadoras, incluyendo aquellas no sindicalizadas que se benefician de la cuota convencional prevista en el artículo 68 de la Ley 50 de 1990.

Por último, es preciso señalar que el impacto económico del presente decreto se proyecta como **neutral en términos fiscales directos**, pero altamente positivo en términos de eficiencia administrativa, reducción de costos de transacción y fortalecimiento de la productividad y competitividad del aparato productivo nacional. En suma, se trata de una medida normativa que, sin generar nuevos gastos al Estado, produce beneficios económicos y sociales relevantes al consolidar un modelo de negociación colectiva más eficiente, representativo y coherente con los estándares internacionales.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El presente proyecto normativo no genera impacto fiscal directo sobre el Presupuesto General de la Nación ni requiere la asignación de recursos adicionales para su implementación. La medida tiene un carácter reglamentario, orientado a desarrollar disposiciones constitucionales, legales e internacionales vigentes en materia de negociación colectiva, y no contempla la creación de nuevos programas, incentivos económicos, subsidios o transferencias que impliquen erogaciones presupuestales.

Las funciones derivadas de la aplicación del decreto se enmarcan dentro de las competencias ordinarias y permanentes del **Ministerio del Trabajo**, particularmente en lo relacionado con la promoción, vigilancia y acompañamiento de los procesos de negociación colectiva. Dichas actividades ya forman parte de las obligaciones institucionales previstas en la Ley 489 de 1998 y en el Decreto 4108 de 2011, razón por la cual su ejecución no supone la necesidad de recursos adicionales distintos a los ya contemplados en el presupuesto vigente del sector.

En términos operativos, el fortalecimiento de la unidad de negociación colectiva y la reducción de procesos dispersos permitirá una mayor eficiencia en la gestión de los recursos humanos y técnicos del Ministerio del Trabajo, al disminuir la necesidad de desplegar equipos de acompañamiento para múltiples mesas paralelas y concentrar los esfuerzos en procesos unificados. Este rediseño normativo, por tanto, contribuye a un uso más racional y eficiente del presupuesto ya asignado, sin comprometer nuevas partidas fiscales.

En suma, el presente decreto cuenta con **viabilidad presupuestal plena**, en tanto su expedición y aplicación se pueden realizar con cargo a los recursos ordinarios del Ministerio del Trabajo y del sector administrativo de Trabajo, sin que se requiera adicionar apropiaciones ni efectuar traslados presupuestales.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El presente proyecto normativo no tiene incidencia directa en el medioambiente ni genera afectaciones sobre los recursos naturales, la biodiversidad o los ecosistemas del territorio nacional, en tanto su contenido se circunscribe al desarrollo reglamentario de la negociación colectiva en el ámbito laboral y no contempla disposiciones relacionadas con la explotación, uso o aprovechamiento de recursos naturales renovables o no renovables.

De igual forma, la medida proyectada no incide sobre el patrimonio cultural material o inmaterial de la Nación, ni afecta bienes de interés cultural ni expresiones culturales protegidas. Por el contrario, al fortalecer el derecho fundamental de negociación colectiva y propiciar condiciones más equitativas en el mundo del trabajo,



el decreto contribuye de manera indirecta a la promoción de la cohesión social y del respeto por la diversidad cultural y sindical, valores que integran el patrimonio intangible de la Nación.

En consecuencia, se concluye que la expedición del presente decreto tiene un **impacto ambiental y cultural nulo en términos negativos**, y puede proyectarse incluso como positivo en tanto promueve la consolidación de un entorno laboral democrático, inclusivo y respetuoso de los derechos humanos, sin generar riesgos para el medioambiente ni para el patrimonio cultural colombiano.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de decreto encuentra respaldo en diversos insumos nacionales e internacionales que, aunque no se materializan en un estudio técnico único elaborado expresamente para esta materia, constituyen evidencia suficiente sobre la necesidad de actualizar la regulación existente en materia de negociación colectiva. En efecto, debe señalarse que no existen estudios técnicos formales producidos por el Ministerio del Trabajo o por el Departamento Nacional de Planeación que evalúen de manera integral la eficacia del Decreto 089 de 2014 y sus disposiciones compiladas en el Decreto 1072 de 2015. No obstante, la experiencia administrativa acumulada en más de una década de aplicación, los diagnósticos de organismos de control nacionales y las observaciones de instancias internacionales especializadas permiten concluir que el régimen actual presenta serias limitaciones que justifican la expedición del nuevo marco reglamentario.

En el plano internacional, la Organización Internacional del Trabajo, a través de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, ha señalado reiteradamente que la dispersión sindical y la multiplicidad de pliegos de peticiones en Colombia constituyen un obstáculo estructural para la efectividad de la negociación colectiva. En sus informes anuales de seguimiento sobre la aplicación de los Convenios 98 y 154, la OIT ha recomendado de manera constante la adopción de medidas normativas que promuevan la unidad de pliego, el fortalecimiento de la negociación sectorial y la ampliación de la cobertura de los convenios colectivos, como mecanismos indispensables para hacer efectivo el principio de diálogo social.

En el mismo sentido, los estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, particularmente los informes sobre políticas de empleo y relaciones laborales en Colombia de 2016 y 2021, han resaltado la baja tasa de cobertura de la negociación colectiva como una debilidad estructural del mercado laboral colombiano, recomendando avanzar hacia modelos de negociación sectorial que favorezcan la equidad salarial, reduzcan brechas y promuevan mayor cohesión social.

A estas fuentes se suman los compromisos adquiridos por Colombia en el marco del Plan de Acción Laboral suscrito con los Estados Unidos en 2011, así como en el Acuerdo Comercial con la Unión Europea y sus Estados miembros de 2013, que han sido objeto de evaluación periódica por parte de instancias internacionales. Estos compromisos han reiterado la obligación de fortalecer el derecho a la negociación colectiva, no solo mediante la protección de la libertad sindical, sino también a través de la adopción de medidas normativas que amplíen la cobertura y reduzcan la fragmentación en los procesos de diálogo social.

En el ámbito nacional, tanto la Procuraduría General de la Nación como la Defensoría del Pueblo han señalado en diferentes informes que la multiplicidad de pliegos y de mesas de negociación en una misma unidad empresarial o sectorial genera distorsiones que afectan la efectividad del derecho fundamental a la negociación colectiva y demandan una regulación más clara y eficaz por parte del Gobierno Nacional. A ello se suma la experiencia administrativa del propio Ministerio del Trabajo, particularmente de sus Direcciones Territoriales y de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control, que han reportado las dificultades prácticas que implica la dispersión de negociaciones, entre las cuales se destacan la imposibilidad de brindar acompañamiento oportuno y eficaz a todas las mesas de diálogo, la sobrecarga institucional y la generación de conflictos laborales derivados de la falta de reglas claras en materia de unidad de pliego y representatividad sindical.



En síntesis, aunque no se cuenta con un estudio técnico específico elaborado ex profeso para sustentar la expedición de este decreto, el conjunto de recomendaciones internacionales, diagnósticos nacionales y experiencia institucional acumulada constituye un cuerpo suficiente de evidencia que demuestra la insuficiencia del marco reglamentario vigente y la necesidad de ajustarlo. El proyecto, por tanto, se encuentra soportado en fuentes técnicas y empíricas que coinciden en señalar la urgencia de superar la fragmentación actual, consolidar procesos unitarios de negociación y garantizar la plena efectividad del derecho fundamental a la negociación colectiva en Colombia.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	N/A
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N/A
Otro	N/A

Aprobó:**SANDRA MILENA MUÑOZ CAÑAS**

Viceministra de Relaciones Laborales (e)
Directora de Inspección, Vigilancia y Control
Ministerio del Trabajo

Vo. Bo.**CAMILA ANDREA BOHÓRQUEZ RUEDA**

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio del Trabajo