

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Sexta de Revisión

SENTENCIA T-287 DE 2025

Referencia: Expediente T-10.622.812

Asunto: revisión del fallo de segunda instancia en el proceso de tutela promovido por el representante del Sindicato de Empleados y Trabajadores del SENA (SETRASENA) en contra del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), del Sindicato de Empleados Públicos del SENA (SINDESENA) y del Ministerio del Trabajo

Tema: derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos

Magistrado sustanciador:
Miguel Polo Rosero¹

Bogotá, D.C., dos (2) de julio de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Sexta de Revisión² de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre el fallo de tutela de segunda instancia, proferido por el Tribunal Superior de Bogotá –Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras–, que revocó la decisión adoptada por el Juzgado 51 Civil del Circuito de Bogotá dentro del mismo proceso judicial, con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

A. Síntesis de la decisión

1. Por conducto de apoderada judicial, el representante legal del Sindicato de Empleados y Trabajadores del SENA (en adelante, SETRASENA), formuló acción

¹ En un inicio, este expediente le correspondió para su sustanciación al magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, quien concluyó su periodo constitucional el 5 de febrero de 2025. Por tal motivo, el magistrado Miguel Polo Rosero, al haber sido elegido y designado como magistrado de la Corte Constitucional en su reemplazo, le corresponde asumir y concluir los trámites de este proceso, en virtud de lo previsto en el inciso final del artículo 7 del Decreto 1265 de 1970, en el que se dispone lo siguiente: *“Las salas de decisión no se alterarán durante cada período por cambio en el personal de magistrados y, por consiguiente, el que entre a reemplazar a otro ocupará el lugar del sustituido”* (énfasis añadido).

² Integrada por las magistradas Carolina Ramírez Pérez, Paola Meneses Mosquera y el magistrado Miguel Polo Rosero, quien la preside.

de tutela en contra del Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante, SENA), del Sindicato de Empleados Públicos del SENA (en adelante, SINDESENA) y del Ministerio del Trabajo. En criterio de la organización tutelante, las accionadas vulneraron su derecho a la asociación sindical, dado que la excluyeron del proceso de negociación que culminaría con el acuerdo colectivo correspondiente al periodo 2024-2026. Todo esto porque, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.2.2.4.9, parágrafo 3, del Decreto 243 de 2024, a dicho proceso solo fue citado el SINDESENA, por ser la organización de mayor representatividad en la entidad.

2. El Juzgado 51 Civil del Circuito de Bogotá negó, en primera instancia, la acción de tutela, tras considerar que la mesa de negociaciones se instaló con la organización de mayor representatividad, porque así lo ordenaba el Decreto 243 de 2024. Con todo, esta decisión fue revocada en segunda instancia por parte del Tribunal Superior de Bogotá –Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras–. Para esta autoridad judicial, resultaba fundamental inaplicar la norma referida, dado que excluía del proceso de negociación a los sindicatos minoritarios.

3. La Corte Constitucional encontró que la acción de tutela era procedente, pues (i) el tutelante actuó por conducto de apoderado judicial y en defensa de sus propios intereses; (ii) el SENA era el llamado a responder por la presunta trasgresión de los derechos fundamentales; (iii) el recurso de amparo se formuló pocos días después de que se produjera el hecho trasgressor (*la instalación de la mesa de negociaciones con un único sindicato*); y (iv) aunque el actor podía acudir a otras vías idóneas para defender sus intereses, aquellas no resultaban efectivas para tal propósito.

4. Acto seguido, la Sala Sexta analizó si el SENA había desconocido el derecho a la asociación sindical y, como consecuencia de ello, el derecho a la negociación colectiva de la organización accionante, cuando pretendió instalar la mesa de negociaciones excluyendo a este última. Al respecto, la Corte advirtió que la vulneración de los mencionados derechos fundamentales de la organización sindical sí se había presentado, dado que el SENA no acudió a una interpretación sistemática del Decreto 243 de 2024 –y de sus artículos 2.2.2.4.9, 2.2.2.4.10, numeral 5, y 2.2.2.4.11– en lo relativo a la composición de la Comisión Negociadora Unificada Sindical. De haberlo hecho, habría incluido dentro de la misma a SETRASENA. Igualmente, la Sala sostuvo que la vulneración se acreditó porque no se tuvieron en consideración las particularidades del sindicato accionante. En efecto, resaltó que se trata del segundo sindicato de empleados públicos más grande de la entidad, que representa a más de 500 servidores. De ahí que, la exclusión de esta organización de la mesa de negociaciones había sido desproporcionada y afectaba a un número importante de empleados públicos.

5. En consecuencia, luego de constatar lo anterior, y de advertir que en el caso concreto no se habían presentado los fenómenos de *hecho superado* o *situación sobreviniente*, la Sala optó por confirmar –aunque por otras razones– la sentencia de segunda instancia, que había amparado en su integridad los derechos fundamentales del sindicato actor.

B. Hechos y pretensiones

6. En el marco del proceso de negociación colectiva que se llevaría a cabo a inicios de 2024, entre el SENA y las organizaciones sindicales de empleados públicos pertenecientes a la entidad, el sindicato SETRASENA –accionante en esta causa– definió, en su asamblea del 22 de febrero de 2024, su pliego de solicitudes y la conformación de la mesa negociadora que lo representaría ante el empleador³. Lo anterior fue comunicado a la Dirección General del SENA el 27 de febrero de 2024, en virtud de lo ordenado en el Decreto 160 de 2014⁴.

7. El 29 de febrero de 2024, el presidente de la República expidió el Decreto 243, por medio del cual reguló “(...)*los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos*”⁵. En esta normatividad se estableció que, antes de iniciar las conversaciones con el empleador, cuando existieran diversas organizaciones de empleados públicos en una misma entidad, aquellas debían ponerse de acuerdo respecto de dos cuestiones fundamentales: (i) la unificación de los pliegos de solicitudes presentados por los sindicatos, y (ii) los integrantes de la comisión negociadora que los representaría a todos ellos⁶.

8. Dado que durante el proceso de negociación referido varias organizaciones sindicales del SENA presentaron pliegos de solicitudes, la entidad les sugirió ponerse de acuerdo sobre los puntos anteriores, con el objeto de cumplir lo ordenado en el Decreto 243 de 2024. El 14 de marzo de ese año, el sindicato accionante recibió una comunicación en ese sentido⁷.

9. En respuesta, el 22 de marzo de 2024, SETRASENA comunicó al director general del SENA, que su interés era el de negociar con las demás organizaciones sindicales que habían formulado pliegos de solicitudes, para lograr la unificación de aquellos y establecer la conformación de la mesa negociadora. Para esto, propuso que las conversaciones iniciaran el 4 de abril de 2024⁸.

10. Acto seguido, el SENA convocó a las organizaciones que habían presentado pliegos para que se reunieran del 8 al 12 de abril de 2024, y llegaran a un acuerdo⁹. Con todo, realizadas dichas reuniones, no se llegó a ningún consenso entre los participantes. Por ello, en el acta Nro. 01-2024 se informó que, en tanto se había frustrado “(...)*la pretensión de las organizaciones sindicales participantes, de presentarse a la mesa de instalación en unidad de pliego*”¹⁰, el empleador debía “*dar aplicación a lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 2.2.2.4.9. del Decreto 243 de 2024*”¹¹. Esta última norma establece lo siguiente:

³ Expediente digital, “Correo[12-Mar-25-12-22-37].pdf”, archivo “004Anexos.pdf”, p. 76.

⁴ Expediente digital, “Correo[12-Mar-25-12-22-37].pdf”, archivo “004Anexos.pdf”, p. 109.

⁵ Decreto 243 de 2024 “*Por el cual se modifica el Capítulo 4 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos*”.

⁶ Decreto 243 de 2024, artículo 2.2.2.4.4. -Numeral 3-.

⁷ Expediente digital, “Correo[12-Mar-25-12-22-37].pdf”, archivo “004Anexos.pdf”, p. 205.

⁸ *Ibid.*, p. 207.

⁹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰ *Ibid.*, p. 26. Se adjunta copia del acta.

¹¹ *Ibid.*

“Si (...) no existe unificación de los pliegos o si los mismos se realizan de forma parcial entre las organizaciones sindicales, el Gobierno nacional, la cabeza del respectivo sector, el ente territorial o la entidad, según el ámbito de negociación, instalará la mesa de negociación con aquella(as) que presenten a la fecha, el escrito sindical que represente a la mayoría de los empleados públicos sindicalizados, el cual tendrá el carácter de pliego único de solicitudes”¹² (énfasis añadido).

11. A partir de lo anterior, la organización SINDESENA –*sindicato que reúne al mayor número de empleados públicos en la entidad (3994 con corte a febrero de 2025)*¹³– envió al SENA, el 12 de abril de 2024, una comunicación en la que, primero, reiteró la falta de acuerdo entre las organizaciones sindicales y, segundo, pidió iniciar la negociación colectiva, teniendo en consideración su pliego de solicitudes y reconociendo a 16 de sus miembros como parte de la comisión negociadora¹⁴. A partir de lo anterior, el SENA instaló la mesa de negociaciones con el SINDESENA, sin llamar al proceso a las demás organizaciones¹⁵.

12. Así las cosas, el sindicato accionante remitió una comunicación al SENA, donde reiteraba su intención de unificar los pliegos con la organización sindical mayoritaria, y pedía que en la comisión negociadora pudieran participar cuatro de sus miembros. El SENA, sin embargo, le reiteró, en comunicación del 25 de abril de 2024, que la mesa de negociaciones había sido instalada con el sindicato mayoritario, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.4.9, parágrafo 3, del Decreto 243 de 2024¹⁶. El 26 de abril de 2024, el sindicato accionante insistió ante el SENA en que debía dársele espacio en el proceso de negociación¹⁷, empero, en su acción de tutela, resaltó que a esta última petición no se había dado respuesta¹⁸.

13. En consecuencia, el sindicato accionante solicitó el amparo de sus derechos al debido proceso, a la asociación sindical y a la negociación colectiva. Para tal efecto, pidió al juez constitucional, por una parte, ordenar al SENA –como medida provisional– suspender la negociación colectiva que estaba llevando a cabo con la organización SINDESENA. Igualmente, reiniciar el proceso de negociación, requerir a las organizaciones sindicales para que unifiquen sus pliegos, y corregir las irregularidades que se cometieron al excluir al accionante del mismo. Por otra parte, pidió ordenar al Ministerio del Trabajo, “*dar claridad sobre la implementación del Decreto 243/2024, al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA*”¹⁹.

C. Trámite procesal y decisiones judiciales objeto de revisión

(i) Auto admisorio de la demanda de tutela

14. El conocimiento de la acción de tutela correspondió, por reparto, al Juzgado 51 Civil del Circuito de Bogotá. Por medio de auto del 6 de mayo de 2024, dicha autoridad judicial resolvió (i) admitirla, (ii) negar las medidas provisionales

¹² Decreto 243 de 2024, artículo 2.2.2.4.9. -parágrafo 3-.

¹³ De acuerdo con la respuesta dada por el SENA al auto de pruebas del 10 de marzo de 2025.

¹⁴ Expediente digital, archivo “010RespuestaSENA.pdf”, p 16.

¹⁵ *Ibid.*, p. 14.

¹⁶ Expediente digital, “Correo[12-Mar-25-12-22-37].pdf”, archivo “004Anexos.pdf”, p 65.

¹⁷ *Ibid.*, p. 69.

¹⁸ Expediente digital, archivo “003EscritoTutela.pdf”, p. 8.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 9-10.

requeridas, bajo el argumento de que, en este caso, el actor podía esperar la resolución del asunto en la sentencia; y (iii) otorgar a las accionadas el término de dos (2) días para que ejercieran su derecho de defensa²⁰. Por su parte, el 16 de mayo de 2024, el Juzgado en cuestión profirió un nuevo auto en el que ordenó, a su turno, la vinculación de las siguientes organizaciones sindicales: SINSINDESENA, UNALTRASENA, COSSENA, SINDETRASENA, SIIDSENA, SAESENA, ATRAES-SENA, SENA-USTRAB, SINFUSENA y SINDEP²¹. A todas ellas les otorgó el plazo de un (1) día para que rindieran sus informes respectivos. En cumplimiento de ambos autos, se recibieron en el proceso las siguientes intervenciones.

(ii) Contestación de la demanda y terceros con interés

15. *SINDESENA*, por medio de su representante legal²², se opuso a las pretensiones de la acción de tutela. En lo fundamental, resaltó que “(...) *al Sindicato SETRASENA y a su presidente, hoy tutelantes, no se les ha violado, ni se les está violando derecho fundamental alguno por el hecho de no haberlos convocado a la instalación de la mesa de negociación, en la medida en que no se dieron los presupuestos legales para haberlos incluido en la misma, es decir, no se acreditó que este sindicato y los otros participantes en la mesa de unificación, hubieren logrado acuerdo para unificar pliego y comisión negociadora (...)*”²³ (énfasis añadido). El sindicato resaltó que, cuando se instaló la mesa de negociaciones con él, simplemente se dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.2.4.9., parágrafo 3, del Decreto 243 de 2024.

16. El *SENA*, por conducto de la Coordinadora (E) del Grupo de Relaciones Sindicales de la Secretaría General²⁴, solicitó desestimar las pretensiones del sindicato accionante. Para ello, resaltó que el derecho a la negociación colectiva no es fundamental. También advirtió que en la instalación de la mesa de negociaciones con SINDESENA, simplemente respetó el procedimiento establecido en el Decreto 243 de 2024, según el cual, cuando las organizaciones sindicales no lleguen a un acuerdo respecto del pliego de solicitudes unificado y de la comisión negociadora que las representará, la mesa se instalará con el sindicato que tenga mayor grado de representatividad²⁵. En su defensa, expuso que:

“(...) la organización sindical SINDESENA remitió el día 12 de abril de 2024 escrito (rad. 7-2024- 115094, 7-2024-115160 y 7-2024-1146) en el que allegan el pliego de mayor representatividad teniendo en cuenta que sus afiliados suman 4253 según reporte de descuento de cuota sindical de la oficina de salarios de la entidad (...), junto con la comisión negociadora que negociaría dicho pliego, advirtiendo que no habían llegado a un acuerdo para unificar el pliego con las demás organizaciones sindicales y que por lo tanto en virtud del parágrafo 3 del artículo 2.2.2.4.9 del Decreto 1072 de 2015 modificado por el Decreto 243 de 2024 se abrogaban dicha representación para negociar para el año 2024. La organización sindical adjuntó un acta suscrita por todas las organizaciones sindicales participantes del ejercicio de unificación, en donde

²⁰ Expediente digital, “Correo[12-Mar-25-12-22-37].pdf”, archivo “007Admite.pdf”.

²¹ Expediente digital, “Correo[12-Mar-25-12-22-37].pdf”, archivo “012AutoVinculaEntidades202400190.pdf”

²² Expediente digital, “Correo[12-Mar-25-12-22-37].pdf”, archivo “009RespuestaSindesena.pdf”.

²³ *Ibid.*

²⁴ Expediente digital, archivo “010RespuestaSENA.pdf”. Escrito del 8 de mayo de 2024.

²⁵ *Ibid.*

efectivamente manifestaban el no acuerdo entre ellas de dichos aspectos y el cual está suscrita por la organización sindical accionante, SETRASENA”²⁶.

17. El **Ministerio del Trabajo**, por medio del coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Atención Jurídica de la Dirección Territorial de Bogotá²⁷, solicitó ser desvinculado de la causa, por incumplirse el requisito de la falta de legitimación por pasiva. Esto, tras considerar que “*no existen obligaciones ni derechos reciprocos entre el accionante y [esa] entidad, lo que da lugar a que haya ausencia por parte [del] Ministerio, bien sea por acción u omisión, de vulneración o amenaza alguna de [sus] derechos fundamentales*”²⁸. Además, afirmó que la Coordinación del Grupo de Resolución de Conflictos y Conciliaciones de la Dirección Territorial de Bogotá certificó que, ante el Ministerio del Trabajo, no se ha formulado “*(...) querella por actos atentatorios y/o negativa a negociar que sea promovida por SETRASENA y que tengan fundamento en los hechos indicados en esta acción de tutela*”²⁹.

18. **SINSINDESENA**, por medio de su presidente y de su secretario general³⁰, indicó que, en su interpretación del Decreto 243 de 2024, los sindicatos minoritarios tienen derecho a que cuatro personas hagan parte de la comisión negociadora. En ese sentido, informó que en las reuniones que se llevaron a cabo para acordar esta materia, propuso a los demás sindicatos escoger tales representantes a partir del “*Sistema de Cuociente y Residuo de acuerdo a la Sentencia C-336 de 1994*”³¹. Sin embargo, añadió que la organización accionante no aceptó esta propuesta, dado que pretendía que los representantes mencionados se escogieran, únicamente, entre sus miembros. De otra parte, el sindicato expuso que presentó una tutela en contra del Decreto 243 de 2024 –que no se había resuelto para el momento de su intervención– y que formularía “*ante el Consejo de Estado una Demanda de Acción de Nulidad por Inconstitucionalidad [contra la misma norma]*”³².

19. **SIIDSENA**, por medio de su presidente³³, simplemente solicitó su vinculación a la causa y abogó por el amparo de los derechos fundamentales citados en la tutela. De otra parte, pidió al juez constitucional garantizar que los diferentes sindicatos de la entidad tengan presencia en la mesa de negociación.

20. **SENA-USCTRAB**, por medio de su presidente³⁴, informó que en las discusiones sobre la unificación del pliego de solicitudes y sobre la conformación de la comisión negociadora, propuso a los demás sindicatos acogerse a las normas del Decreto 160 de 2014. También añadió que, el 25 de abril de 2024, presentó un escrito –que nunca obtuvo respuesta– al director general del SENA, indicándole que, debido a que no existió un arreglo entre las organizaciones sindicales, lo que procedía era mantener la vigencia del anterior acuerdo colectivo que regía en la entidad (*acuerdo del 3 de diciembre de 2021, adoptado en la Resolución No. 1-00032 del 12 de enero de 2022*). Lo anterior, teniendo en cuenta lo dispuesto en la cláusula 14.2 del

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Expediente digital, archivo “011RespuestaMinTrabajo.pdf”. Escrito del 9 de mayo de 2024.

²⁸ *Ibid.*, p. 7.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Expediente digital, archivo “015RespuestaSinsindesena.pdf”. Escrito del 17 de mayo de 2024.

³¹ *Ibid.*, p. 2.

³² *Ibid.*

³³ Expediente digital, archivo “016RespuestaSiidsena.pdf”. Escrito del 17 de mayo de 2024.

³⁴ Expediente digital, “Correo[12-Mar-25-12-22-37].pdf”, archivo “017RespuestaUsctrab.pdf”.

documento antedicho, donde se estableció lo siguiente:

“La mayoría de las organizaciones sindicales firmantes del presente acuerdo, podrán optar por la presentación de un nuevo pliego de solicitudes unificado dentro del primer bimestre del año 2024, caso en el cual, el SENA respetará y mantendrá vigentes los puntos del presente acuerdo colectivo mientras se surte la etapa de negociación en los términos del Decreto 1072 de 2015 y demás normas Constitucionales y legales aplicables. Si la mayoría de las organizaciones sindicales no optan por la presentación del nuevo pliego unificado, el presente acuerdo se prorroga automáticamente por un período de dos (2) años de manera sucesiva, hasta que se suscriba un nuevo acuerdo”³⁵ (énfasis añadido).

21. **SINFUSENA**, por medio de su presidente³⁶, también pidió la protección del derecho a la negociación colectiva de las organizaciones sindicales minoritarias. Además, resaltó que a la organización SINDESENA se le consideró mayoritaria, cuando en realidad no lo era. Al respecto, señaló lo siguiente:

“Todas las organizaciones que presentamos pliego de solicitudes, fuimos consideradas organizaciones minoritarias, por lo que la Organización SINDESENA, sin contar con la mayoría del número de afiliados con respecto al número de trabajadores en la entidad, se autopropone como la organización mayoritaria con el mayor número de afiliados, sin tener en cuenta que una organización se considera mayoritaria cuando tiene el 50% más uno de todos los trabajadores activos en la entidad, con ello se nos cercena nuestro derecho a participar en la unificación de pliego de solicitudes y por ende a ser parte de la mesa negociadora”.

(iii) Decisiones judiciales objeto de revisión

22. **Primera instancia.** En sentencia del 20 de mayo de 2024, el Juzgado 51 Civil del Circuito de Bogotá negó la acción de tutela. En su providencia, resaltó que el sindicato accionante participó en las discusiones sobre la unificación del pliego de solicitudes y de la comisión negociadora. En todo caso, ante la falta de acuerdo entre los sindicatos sobre estos tópicos, el SENA dio aplicación al artículo 2.2.2.4.9, parágrafo 3, del Decreto 243 de 2024. Por ello instaló la mesa de negociaciones con la organización que tenía el mayor grado de representatividad. En ese actuar, a juicio del juzgado, no se desconoció derecho fundamental alguno³⁷.

23. **Nulidad de la decisión.** Previa impugnación presentada contra la decisión anterior³⁸, el Tribunal Superior de Bogotá –Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras–, en auto del 20 de junio de 2024, declaró “(...) la nulidad de todo lo actuado en la acción de tutela de la referencia a partir del fallo de primera instancia”³⁹. Esto, porque el Juzgado 51 Civil del Circuito de Bogotá, al tramitar el proceso, omitió vincular a la totalidad de organizaciones sindicales del SENA y, con ello, incurrió en la causal de nulidad prevista en el artículo 133, numeral 8, del Código General del Proceso.

³⁵ *Ibid.*, p. 4.

³⁶ Expediente digital, archivo “018RespuestaSinfusena.pdf”. Escrito del 18 de mayo de 2024.

³⁷ Con posterioridad a este fallo (el 23 de mayo de 2024), Unaltrasena remitió un escrito al juzgado de instancia, en el que resaltó que la organización sindical accionante tampoco quiso, en la reunión de unificación de pliegos y de comisión negociadora, ceder en sus posiciones.

³⁸ Tanto el accionante, como la organización Sena-Uscrab, formularon impugnaciones contra la sentencia de instancia.

³⁹ Expediente digital, “Correo[12-Mar-25-12-22-37].pdf”, archivo “029TribunalDeclaraNulidad.pdf”.

24. **Actuaciones posteriores a la declaratoria de nulidad.** El 24 de junio de 2024, el Juzgado 51 Civil del Circuito de Bogotá cumplió la orden del Tribunal y vinculó a las siguientes organizaciones sindicales: SINTRASENA, ASOMERITOS, SUNET, ATRAES, ASESENA, SINALTRASEC, y ASSOSERVICIOS. Por último, les otorgó el plazo de un día para que se pronunciaran sobre los hechos presentados en la demanda. En respuesta, solo contestaron dos organizaciones.

25. **ASSOSERVICIOS**, por medio de su presidente⁴⁰, indicó que participó en las reuniones donde se pretendía la unificación de los pliegos y de la comisión, pero que se retiró de las mismas al no advertir garantías para los sindicatos minoritarios. Por lo demás, se acogió a las pretensiones de la accionante. Por otra parte, la organización **SINTRASENA**, también por conducto de su presidente⁴¹, recordó que a ella solo están afiliados trabajadores oficiales (*no empleados públicos, ni contratistas*). En tal sentido, expuso que no participó en el proceso de negociación del que trata la acción de tutela, y culminó señalando que a ella le aplican las normas del Código Sustantivo del Trabajo y no las del Decreto 243 de 2024.

26. **Sentencia de reemplazo.** El 3 de julio de 2024, el Juzgado 51 Civil del Circuito de Bogotá negó la acción de tutela⁴², y para ello acudió a las mismas razones presentadas en la sentencia que fue anulada. Además, el juzgado resaltó que la organización sindical accionante podía demandar el Decreto 243 de 2024, pidiendo que se declare su nulidad en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

27. **Impugnación.** SETRASENA, en su calidad de sindicato accionante, impugnó la decisión antedicha⁴³. Resaltó que en el proceso de negociación colectiva se desconocieron sus derechos a la asociación sindical y al debido proceso. Y reiteró que la instalación de la mesa de negociaciones, con la organización sindical mayoritaria, ocurrió de manera irregular.

28. **Sentencia de segunda instancia.** El 6 de agosto de 2024, el Tribunal Superior de Bogotá –Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras– revocó el fallo de primera instancia⁴⁴. Esta autoridad judicial reconoció, *en primer lugar*, la importancia del derecho a la asociación sindical. También sostuvo que, cuando el derecho a la negociación colectiva es afectado, la acción de tutela es procedente para procurar su protección⁴⁵.

29. Dicho esto, *en segundo lugar*, el tribunal recordó que, según la regla contenida en el artículo 2.2.2.4.9., parágrafo 3, del Decreto 243 de 2024, si los sindicatos de empleados públicos no llegan a un acuerdo en relación con la conformación de la comisión negociadora, y tampoco sobre la unificación de los pliegos, entonces la negociación se llevará a cabo con el sindicato que tenga una mayor representatividad dentro de la entidad.

⁴⁰ Expediente digital, archivo “035RespuestaAssoservicios.pdf”. Escrito del 26 de junio de 2024.

⁴¹ Expediente digital, archivo “036RespuestaSintrasena.pdf”. Escrito del 27 de junio de 2024.

⁴² Expediente digital, archivo “037FalloNiegaPostNulidad.pdf”.

⁴³ Expediente digital, archivo “039EscritoImpugnacion.pdf”. Impugnación formulada el 9 de julio de 2024.

⁴⁴ Expediente digital, “Correo[12-Mar-25-12-22-37].pdf”, archivo “043FalloTribunalRevoca.pdf”.

⁴⁵ Para tal efecto, se citaron las sentencias T-069 de 2015, T-619 de 2016 y T-432 de 2019.

30. Para el tribunal, esta disposición resulta antidemocrática, en tanto impide a los sindicatos minoritarios participar en el proceso de negociación. En esta medida, decidió inaplicar, para el caso concreto, la fórmula antedicha. En consecuencia, ordenó (i) a los sindicatos de empleados públicos del SENA, llegar a un acuerdo en lo relacionado con la conformación de la mesa negociadora y con la unificación de los pliegos de solicitudes; y (ii) al SENA, suspender el proceso de negociación con la organización SINDESENA, para luego reiniciar las conversaciones con la comisión acordada por los sindicatos que formularon pliegos.

(iv) Trámite en sede de revisión

31. El Tribunal Superior de Bogotá –Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras– ordenó en su providencia el envío del asunto a la Corte para la eventual revisión. El 1º de noviembre de 2024, la organización SINDESENA⁴⁶ pidió a esta Corporación revisar el caso, y declarar que el tribunal inaplicó de manera injustificada las reglas del Decreto 243 de 2024. También, pidió proteger su derecho a la negociación colectiva, teniendo en cuenta su alto grado de representatividad en el SENA.

32. Luego de que el proceso se seleccionara en auto del 29 de noviembre de 2024, (i) la organización sindical ATRAES-SENA⁴⁷ informó que había sido excluida de la comisión que negoció con el empleador y que, por ello, había promovido un incidente de desacato en esta causa; (ii) la organización SINSINDESENA⁴⁸ informó que había demandado el Decreto 243 de 2024 ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, y pidió a la Corte inaplicar sus normas en este caso; y (iii) el Sindicato de Defensores de Familia -SIDEFAM-⁴⁹ (organización del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), solicitó a la Corte establecer reglas para la protección de los sindicatos minoritarios en este tipo de negociaciones.

33. *Auto de pruebas.* Por su parte, el magistrado sustanciador, por medio de auto del 10 de marzo de 2025, solicitó al Juzgado 51 Civil del Circuito de Bogotá, y al Tribunal Superior de Bogotá –Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras– el envío completo del expediente de tutela. A su turno, remitió un cuestionario al SENA, indagando sobre el número de empleados públicos que existían en la entidad, el estado actual del proceso de negociación que motivó la instauración de la tutela, y el eventual cumplimiento que se le hubiere dado a la sentencia de segunda instancia.

34. Los días 11⁵⁰ y 12⁵¹ de marzo de 2025, las autoridades judiciales remitieron copia del expediente de tutela completo. Al tiempo que el SENA, en comunicación del 13 de marzo de 2025 y por medio del coordinador del Grupo de Relaciones

⁴⁶ Expediente digital, archivo “10622812 2024-11-01 SETRASENA 119 REV.pdf”.

⁴⁷ Expediente digital, archivo “Solicitud revisión-expediente No. T-10.622.812.pdf”. Comunicación remitida el 13 de enero de 2025.

⁴⁸ Expediente digital, archivos “CORTE CONSTITUCIONAL.pdf” y “SELECCION ACCION DE TUTELA.pdf”. Comunicaciones recibidas el 23 y 24 de enero de 2025.

⁴⁹ Expediente digital, archivo “Tutela-TUT1498135-06022025232837.pdf”. Comunicación del 7 de febrero de 2025.

⁵⁰ Expediente digital “Correo[11-Mar-25-5-39-36].pdf”. Respuesta del Tribunal Superior de Bogotá –Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras–.

⁵¹ Expediente digital “Correo[12-Mar-25-12-22-37].pdf”. Respuesta del Juzgado 51 Civil del Circuito de Bogotá.

Sindicales de la entidad, envió respuesta a los cuestionamientos de la Corte⁵². En concreto, expresó que se dio pleno cumplimiento a la sentencia proferida en segunda instancia en el marco de este proceso, al punto que ya se suscribió un acuerdo colectivo que se encuentra en “*proceso de cumplimiento e implementación*”⁵³.

35. La entidad, luego de resaltar que, para marzo de 2024, 23 organizaciones sindicales podían participar en la mesa de negociaciones, enumeró cada una de las gestiones dirigidas a cumplir la sentencia de segunda instancia⁵⁴. Aquellas fueron las siguientes:

FECHA	ACTUACIÓN
8 de agosto de 2024	El SENA solicitó al juez de segunda instancia aclarar los alcances de su fallo, dado que algunas organizaciones sindicales estimaban que la entidad debía reconocerles viáticos y tiquetes aéreos, a efectos de que sus miembros pudieran asistir a las reuniones. El SENA preguntó al tribunal si estas cuestiones estaban incluidas en su orden.
12 de agosto de 2024	El director general del SENA expidió la Resolución No. 1-02005, en la que ordenó “[s]uspender la mesa de negociación colectiva que se venía desarrollando entre el SENA y Sindicato de Empleados públicos del Sena - SINDESENA, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 3º del Fallo de Tutela No. 110013103 051 2024 00190 02, proferido el 06 de agosto de 2024, por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras” ⁵⁵ .
13 de agosto de 2024	<p>El Tribunal aclaró su fallo, indicando que “[...]a determinación del contenido, necesidad y extensión de la colaboración logística se encuentra, en todo caso, en cabeza de la entidad empleadora[,] según sea necesario para el cumplimiento de los fines de la orden de tutela”⁵⁶. Asimismo, el tribunal aclaró que la entidad debía reconocer permisos sindicales a quienes participaran en las negociaciones.</p> <p>Ese mismo día, el SENA se comunicó con las organizaciones sindicales, ofreciéndoles un espacio físico para que discutieran nuevamente sobre la conformación de la comisión negociadora, y sobre la unificación de los pliegos. La entidad les pidió mantenerla informada sobre la fecha en que realizarían las reuniones, a efectos de reconocer los respectivos permisos</p>

⁵² Expediente digital “Correo[13-Mar-25-12-51-30].pdf”. El 21 de marzo se envió un correo idéntico.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ El SENA remitió la siguiente documentación: “(i) Resolución No 1-02005 del 12 de agosto de 2024 “Por medio de la cual se da cumplimiento al resolutivo 3 del Fallo de Tutela No 110013103 051 2024 00190 02 proferido el 6 de agosto de 2024 por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras.” (ii) Consolidado de las planillas de asistencia de la unificación del pliego de solicitudes y del comité de la mesa de negociación. (iii) Acta con parte pertinente de la reunión de unificación del pliego de solicitudes y comisión negociadora de los sindicatos de empleados públicos del SENA del 30 de agosto de 2024. (iv) Remisión de pliego UNIFICADO y la comisión negociadora de los sindicatos del SENA, como resultado del proceso de unificación, realizado por esta en Bogotá, del 26 al 30 de agosto de 2024 del 3 de septiembre de 2024. (v) Acta mesa de instalación de la negociación del pliego de solicitudes del 12 de septiembre de 2024. (vi) Acta final de la negociación del pliego de solicitudes del 6 de diciembre de 2024. (vii) Acuerdo Colectivo 2024- 2026 del 6 de diciembre de 2024. Y (viii) resolución 1-03457 de 2024 del 31 de enero de 2024 “Por la cual se adopta el acuerdo colectivo 2024-2026 suscrito por el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y los representantes de las organizaciones sindicales de empleados públicos de la entidad: SINDESENA, SETRASENA, SINSINDESENA, UNALTRASENA, SIIDSENA, COSSENA, SEASENA, SINDETASENA, SINFUSENA, SENA-USCTRAB”.

⁵⁵ Expediente digital “Correo[13-Mar-25-12-51-30].pdf”.

⁵⁶ *Ibid.*

	sindicales. Igualmente, les informó que pagaría viáticos a un representante por cada organización sindical.
26-30 de agosto de 2024	Se llevaron a cabo las reuniones entre los sindicatos.
3 de septiembre de 2024	Las organizaciones sindicales informaron al SENA que “[h]ubo acuerdo en el proceso [de] integración y consolidación del pliego unificado de solicitudes” ⁵⁷ . Del mismo modo, resaltaron que también “[h]ubo acuerdo en la designación de una comisión negociadora unificada [compuesta por 30 personas]” ⁵⁸ .
12 de septiembre de 2024	Se instaló la mesa de negociaciones entre la comisión unificada y el empleador. El SENA reconoció a los negociadores gastos de desplazamiento, cuando las reuniones se realizaron en un sitio distinto al de su lugar de trabajo. El SENA indicó a esta Corte que “[e]l pliego de solicitudes presentado por las organizaciones sindicales constaba de 14 capítulos y 439 solicitudes. En el desarrollo de la negociación, respecto a las solicitudes con un impacto económico, se acordaron solicitudes con un impacto presupuestal de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000)” ⁵⁹ .
6 de diciembre de 2024	Culminó la negociación, “[l]uego de (...) 20 días hábiles, prorrogados por otros 20 días hábiles” ⁶⁰ . En consecuencia, ese día se firmó “el Acta Final de Negociación y el respectivo Acuerdo Colectivo” ⁶¹ .
20 de diciembre de 2024	El acuerdo fue “(...) depositado en el Ministerio del Trabajo de conformidad con el artículo 2.2.2.4.16 del Decreto 243 de 2024” ⁶² .
31 de diciembre de 2024	El director general del SENA suscribió la Resolución No. 1-03457, por medio de la cual “[se] adoptó “el acuerdo colectivo 2024-2026 suscrito por el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y los representantes de las organizaciones sindicales de empleados públicos de la entidad: SINDESENA, SETRASENA, SINSINDESENA, UNALTRASENA, SIIDSENA, COSSENA, SEASENA, SINDETRASENA, SINFUSENA, SENA-USCTRAB” ⁶³ .

36. **Traslado de las pruebas.** El 17 de marzo de 2025, la Secretaría General de esta Corporación dio traslado de las pruebas recaudadas, por el término de dos (2) días⁶⁴. En respuesta, el 19 de marzo de 2025, un representante del Sindicato Nacional de Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales del Sena (SINDETRASENA) presentó un escrito a la Corte⁶⁵, en el que informó estar en desacuerdo con el proceso de negociación que se llevó a cabo a finales del año 2024.

37. Su desacuerdo radicó en que el SENA habría incumplido una sentencia de tutela del 18 de noviembre de ese año, proferida por el Juzgado 48 Administrativo del Circuito de Bogotá -Sección Segunda-, en un trámite distinto al que se estudia en esta oportunidad⁶⁶. En ese proceso, el señor Carlos Rodríguez Pérez (accionante)

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Expediente digital, archivo “T-10.622.812_OPTB-101-25.pdf”.

⁶⁵ Correo remitido el 19 de marzo de 2025.

⁶⁶ Esa tutela tiene como radicado el Nro. 1100133452041820240039800. En contraste, la tutela que se revisa en esta oportunidad responde al radicado Nro. 11001310305120240019000.

indicó que algunas personas que ya se habían retirado de SINDETRASENA, se hicieron pasar por representantes de ese sindicato y presentaron, de manera ilegal y fraudulenta, un pliego de solicitudes en su nombre.

38. El Juzgado 48 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, al resolver el caso, amparó los derechos del actor y le ordenó al SENA “(...) *realizar las gestiones para determinar quién tiene facultades para ejercer como negociador de SINDETRASENA y [que] asegure que en el trámite de negociación colectiva, que aún no ha culminado, esté debidamente representada esa organización sindical*”⁶⁷. Con todo, esta decisión se revocó, en sentencia del 20 de enero de 2025, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”. Esta autoridad judicial consideró que el tutelante tenía otras vías para formular sus discrepancias contra el actuar del SENA, y para demostrar que sí hubo fraude en la representación del sindicato en la negociación del acuerdo colectivo 2024-2026. De cualquier manera, los intervenientes pidieron a la Corte pronunciarse sobre esta circunstancia.

39. El 19 de marzo de 2025, por su parte, la Dirección de Servicio al Ciudadano del SENA envió un correo al funcionario Jorge Eduardo Londoño Ulloa –director general de la entidad–, con copia a esta Corte, donde le comunicaba sobre el traslado de las pruebas recaudadas. Con todo, la entidad no presentó ningún pronunciamiento adicional⁶⁸.

40. El 20 de marzo de 2025, el Ministerio del Trabajo, por conducto del jefe de la Oficina Asesora Jurídica⁶⁹, aportó un nuevo documento en el que defendió las bondades del Decreto 243 de 2024. Al respecto, resaltó que uno de los grandes problemas que enfrenta el movimiento sindical colombiano, es el de su atomización o dispersión. Resaltó que los procesos de negociación son mucho más ineficientes cuando existe una pluralidad de organizaciones sindicales queriendo participar de ellos. Por lo tanto –resaltó– el decreto en mención estableció medidas dirigidas a promover la unidad sindical. Medidas que, en su lectura, no serían contrarias a la Constitución.

41. A partir de lo anterior, el Ministerio pidió a la Corte revocar la decisión de segunda instancia, proferida por el Tribunal Superior de Bogotá –Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras–, teniendo en cuenta que aquella promueve “*la división sindical, [y] deteriora la negociación colectiva*”⁷⁰. Para el Ministerio, de mantener esta decisión, “(...) *asistiremos a un debilitamiento de la capacidad de incidencia de los sindicatos en la construcción de sus condiciones de empleo. Habrá una implosión de la estructura sindical*”⁷¹.

42. El 31 de marzo de 2025, SINSINDESENA presentó una comunicación a la Corte a través de su presidente⁷². En él señaló que luego de haberse suscrito el

⁶⁷ Correo remitido el 19 de marzo de 2025. La sentencia de segunda instancia proferida en ese proceso, se anexó a la comunicación enviada por SINDETRASENA a esta Corte.

⁶⁸ Correo del 19 de marzo de 2025.

⁶⁹ Correo del 20 de marzo de 2025.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Correo del 31 de marzo de 2025.

acuerdo colectivo, se iniciaron gestiones para establecer la composición del Comité Bipartito de Seguimiento al mismo. El sindicato resaltó que el 17 de marzo de 2025, se acordó que el sindicato mayoritario aportaría a dicho comité siete representantes, y los demás sindicatos minoritarios solo uno. Consideró que esta composición resultaba contraria al derecho a la asociación sindical. También pidió a la Corte confirmar el fallo de segunda instancia, y declarar la *inexequibilidad* del Decreto 243 de 2024.

43. Ese mismo día, SINDESENA⁷³, por medio de su presidente, recordó a la Corte que el 79.4% de los empleados públicos sindicalizados del SENA están afiliados a su organización. En este contexto, resaltó que es altamente problemático permitir que en la mesa de negociaciones con el empleador puedan participar todos los sindicatos. Señaló que eso propicia, por ejemplo, que organizaciones “*inmensamente minoritarias[,] en la medida en que todas ellas unidas representan el 20% del total de afiliados, se [unan] en contra de la organización mayoritaria*”⁷⁴.

44. Explicó que en el proceso de negociación que se siguió con los sindicatos minoritarios, fue sumamente complejo acordar de qué manera se iba a llevar a cabo la representación en la mesa de negociaciones que se instalaría con el empleador. Para ello, informó que inicialmente propuso llevar 8 representantes de su sindicato, en tanto era la organización que reunía al 79% de los trabajadores, y que los demás sindicatos existentes llevaran 8 más (sindicatos que representaban, todos en su conjunto, el 20%). Sin embargo, resaltó que esta propuesta no fue aceptada por los sindicatos minoritarios, pues estos creían que su representación debía ser incluso mayor.

45. Teniendo en cuenta esta circunstancia, señaló que el Decreto 243 de 2024 presenta una solución razonable y democrática cuando establece que, en caso de desacuerdos entre los sindicatos respecto de la conformación de la comisión negociadora, corresponderá a la organización mayoritaria la representación. Dicho esto, pidió a la Corte reprochar el hecho de que el juez de segunda instancia hubiere revivido, para este caso concreto, el Decreto 160 de 2014. Consideró que, con la actuación anterior, el juez colegiado se extralimitó.

46. El 1° de abril de 2025, el coordinador del Grupo de Relaciones Laborales del SENA remitió otra comunicación⁷⁵. En ella pidió a la Corte “*(...) no hacer extensivo al caso concreto los efectos de una posible sentencia revocatoria del fallo de segunda instancia*”⁷⁶. Para ello, hizo énfasis en que, si se revoca la sentencia de segunda instancia, tendría que ordenarse el reinicio de las negociaciones entre el SENA y los sindicatos. Esto –resaltó– sería inconveniente en tanto tendría graves consecuencias jurídicas y económicas, pues “*las partes involucradas ya han alcanzado acuerdos y expresado su conformidad con el desarrollo de dicho procedimiento y se ha instalado la mesa de seguimiento al Acuerdo Colectivo 2024-2026 y dispuesto apropiaciones presupuestales para el cumplimiento de los puntos*

⁷³ Correo del 31 de marzo de 2025.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Correo del 1 de abril de 2025. Este mismo documento se remitió el 7 de abril de 2025.

⁷⁶ *Ibid.*

acordados”⁷⁷.

47. El 7 de abril de 2025, Aleyda Murillo Granados, en su calidad de representante legal de SINDESENA, solicitó a esta Corte revisar nuevamente el caso, y respetar, especialmente, las reglas que rigen el proceso de negociación entre el Estado y los empleados públicos en la actualidad⁷⁸.

48. Finalmente, el 24 de abril de 2025, el señor Jairo Villegas Arbeláez, sin ser parte en el proceso, ni tener calidad de tercero interviniente, presentó un escrito en el que decía *impugnar* la decisión del juez de segunda instancia⁷⁹. En primer lugar, señaló que la sentencia aludida confundió el escenario de la negociación colectiva en el ámbito público y en el espacio privado. Indicó que, si bien en la mencionada sentencia C-063 de 2008 se declaró la *inexequibilidad* de una norma que, en el marco de la negociación privada, le otorgaba poder al sindicato mayoritario, ese precedente no podía ser aplicado en esta causa. Ello, porque (i) allí no se analizaron las particularidades de la negociación colectiva en lo público; y (ii) a diferencia de la norma que allí se declaró inexequible, la disposición de la cual se apartó el juez de segunda instancia en este caso no impide, *per se*, la participación de los sindicatos minoritarios en el proceso de negociación. Al contrario, les autoriza a estos acordar un pliego unificado con los demás sindicatos, que se presentará ante el empleador. Además, resaltó que la OIT ha recomendado evitar la proliferación de sindicatos, al considerarla perjudicial para la negociación colectiva.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

49. Esta Sala es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en la presente actuación, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

B. Análisis de los requisitos generales de procedencia de la tutela

(i) Legitimación por activa

50. El artículo 86 de la Constitución establece que la solicitud de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que “*podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud*”.

51. Con fundamento en las disposiciones mencionadas, la solicitud de tutela puede

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Correo del 7 de abril de 2025.

⁷⁹ Correo del 24 de abril de 2025.

ser ejercida: (i) directamente por la persona afectada, (ii) por quien actúe en su nombre (representante o apoderado), (iii) por conducto de agente oficioso (cuando el titular de los derechos no esté en condiciones de promover su propia defensa), o (iv) por medio del Defensor del Pueblo y de los personeros municipales.

52. En este asunto, la acción de tutela fue formulada por un sindicato que, inicialmente, fue excluido de las negociaciones con el SENA, que tenían por objeto definir el contenido del acuerdo colectivo 2024-2026. Dicha organización sindical y, concretamente, su representante legal, actuó por conducto de apoderada judicial. El poder especial otorgado para tal efecto se encuentra en el expediente de tutela y cumple con todas las exigencias que se han requerido para el efecto⁸⁰. Por ende, la Sala Sexta de Revisión encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa.

(ii) Legitimación en la causa por pasiva

53. La legitimación en la causa por pasiva hace referencia a la aptitud legal de toda autoridad pública y, excepcionalmente, del particular contra quien se dirige el amparo, para ser llamado a responder por la alegada vulneración o amenaza del derecho fundamental, como lo disponen los artículos 86 de la Constitución y 5 y 42 del Decreto 2591 de 1991. Precisamente, y en términos generales, la acción de tutela puede proceder contra particulares cuando estos tengan a su cargo la prestación de un servicio público, su actuación afecte de manera grave y directa el interés colectivo, o cuando el peticionario se encuentre en una situación de subordinación o indefensión frente a ellos. Respecto de esto último, la Corte Constitucional ha sostenido que:

“(...) la **subordinación** alude a la existencia de una relación jurídica de dependencia, como ocurre, por ejemplo, con los trabajadores respecto de sus patronos, o con los estudiantes frente a sus profesores o ante los directivos del establecimiento al que pertenecen; en tanto que la **indefensión**, si bien hace referencia a una relación que también implica la dependencia de una persona respecto de otra, ella no tiene su origen en la obligatoriedad derivada de un orden jurídico o social determinado sino en situaciones de naturaleza fáctica en cuya virtud la persona afectada en su derecho

⁸⁰ Expediente digital, “Correo[12-Mar-25-12-22-37].pdf”, archivo “005Poderes.pdf”. En la sentencia SU-388 de 2022, la Corte señaló que, para acreditar el requisito de legitimación en la causa por activa, cuando se actúa a través de apoderado, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 exige que el poder, como acto jurídico formal, (i) conste escrito; (ii) sea especial, o si se quiere específico y particular para promover la acción de tutela; (iii) se otorgue para la defensa de los intereses en un determinado proceso y no para instaurar procesos diferentes; y (iv) el acto de apoderamiento, por regla general, se debe llevar a cabo con un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional. En el asunto bajo examen, se advierte que (a) el mandato suscrito consta por escrito; (b) en él se evidencia que se trata de un poder especial, amplio y suficiente; (c) conferido a la abogada de confianza, Aura Yohana Sotomonte Díaz, quien se identifica con la tarjeta profesional otorgada por el Consejo Superior de la Judicatura; y (d) a quien el Presidente del Sindicato de Empleados y Trabajadores del SENA (SETRASENA), la habilitó para presentar, en nombre y representación de dicha organización, acción de tutela en contra del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), del Sindicato de Empleados Públicos del SENA (SINDESENA) y del Ministerio del Trabajo, para obtener la protección de los derechos fundamentales a la asociación sindical, debido proceso e igualdad, entre otros, dado que la excluyeron del proceso de negociación que culminaría con el acuerdo colectivo correspondiente al periodo 2024-2026. Todo esto porque, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.2.2.4.9., parágrafo 3, del Decreto 243 de 2024, a dicho proceso solo fue citado el SINDESENA, por ser la organización de mayor representatividad en la entidad. Por lo demás, se evidencia que la apoderada también se encuentra facultada para solicitar pruebas, recibir, firmar, desistir, transigir, reasumir, sustituir y convenir todas las acciones a favor de la poderdante, de conformidad con el artículo 77 del Código General del Proceso.

carece de defensa, entendida ésta como posibilidad de respuesta efectiva ante la violación o amenaza de que se trate”⁸¹.

54. En este caso, la acción de tutela se formula contra el SENA, el Ministerio del Trabajo y la organización sindical SINDESENA. *En primer lugar*, en criterio de la Sala, la legitimación en la causa por pasiva se acredita respecto del SENA. Esto es así porque, el SENA “es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa (...)”⁸². Además, esta entidad pública –de la que hace parte el sindicato accionante– tomó la decisión de instalar la mesa de negociaciones con el sindicato que tenía un mayor grado de representatividad, sin citar, para tal efecto, al sindicato actor. Por estas circunstancias, el SENA está llamado a responder por la presunta trasgresión de los derechos a la asociación sindical y a la negociación colectiva de aquel.

55. *En segundo lugar*, el Ministerio del Trabajo no está legitimado en la causa por pasiva porque, aunque es una entidad pública, ninguna de sus actuaciones u omisiones constituye el origen de la presunta trasgresión señalada en la tutela. Por ello, será desvinculado en la parte resolutiva de esta providencia. Finalmente, *en tercer lugar*, la organización SINDESENA tampoco se encuentra comprometida en la vulneración de los derechos alegados. El actuar de esta organización simplemente se circunscribió a comunicar a la entidad sobre la falta de acuerdo respecto de la conformación de la comisión negociadora y la unificación del pliego.

56. En otras palabras, este sindicato no contaba con las herramientas para excluir, por su propia e individual decisión, a las demás organizaciones sindicales de la mesa de negociaciones que se instalaría con el empleador. Ello implica que el sindicato accionante no estaba en una situación de *subordinación* o *indefensión* respecto del sindicato accionado. Sin embargo, SINDESENA no debe ser desvinculado de esta causa, porque la decisión que se adopte en este proceso puede afectarlo y, por lo tanto, resulta imperioso salvaguardar su derecho fundamental al debido proceso⁸³. En otras palabras, debe seguir vinculado a esta causa como tercero con interés.

(iii) Inmediatz

57. La acción de tutela debe ser presentada en un plazo razonable a partir de la supuesta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales, so pena de que se determine su improcedencia, en tanto el mecanismo pretende garantizar su protección inmediata⁸⁴. En criterio de la Sala, el requisito de la inmediatz se cumple en esta causa. Ello responde al hecho de que el accionante acudió al juez

⁸¹ Corte Constitucional, sentencia T-319 de 2022. En esta sentencia se citan las providencias T-290 de 1993 y T-525 de 2020.

⁸² Ley 119 de 1994, artículo 1°.

⁸³ En la sentencia T-075 de 2025, la Corte Constitucional recordó que “[l]os terceros con interés se encuentran vinculados a la situación jurídica de una de las partes o a la pretensión que se discute, al punto que a la postre puedan resultar afectados por el fallo que se pronuncie”.

⁸⁴ Corte Constitucional, sentencias T-526 de 2005, T-834 de 2005, T-016 de 2006, T-692 de 2006, T-905 de 2006, T-1009 de 2006, T-1084 de 2006, T-792 de 2007, T-825 de 2007, T-243 de 2008, T-265 de 2009, T-299 de 2009, T-691 de 2009, T-883 de 2009, T-887 de 2009, T-328 de 2010, T-805 de 2012, T-444 de 2013, T-450 de 2014, SU-168 de 2017, SU-108 de 2018, T-412 de 2018, SU-556 de 2019, T-500 de 2020 y T-374 de 2024. En todas estas providencias se pueden consultar los fundamentos del requisito de inmediatz y los criterios que suele aplicar la Corte para su verificación, en casos puntuales, sobre todo cuando no es fácilmente acreditabile, tal y como se advertirá en este caso.

constitucional el 3 de mayo de 2024⁸⁵, esto es, pocos días después de que el SENA hubiere citado, el 23 de abril del mismo año⁸⁶, a la organización SINDESENA a la mesa de negociación, excluyéndolo de la misma. Como se advierte de lo expuesto solo transcurrieron 15 días, entre el hecho vulnerador y la presentación del mecanismo de amparo constitucional.

(iv) Subsidiariedad

58. De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional en la materia y las disposiciones concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela reviste un carácter eminentemente subsidiario y residual, lo que implica que su procedencia está limitada a circunstancias excepcionales en las que se configure la necesidad de protección inmediata y definitiva de los derechos fundamentales vulnerados. Con fundamento en lo anterior, la tutela procederá cuando (i) el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o, cuando existiendo, (ii) aquel no sea idóneo ni eficaz para otorgar un amparo integral, o (ii) resulte necesario acudir al amparo como medio transitorio para evitar un perjuicio irremediable⁸⁷. En este asunto, se advierte que el requisito de subsidiariedad se supera por dos razones, a saber:

59. *En primer lugar*, en casos similares a este, la Corte Constitucional ha concluido que la acción de tutela es procedente para proteger los derechos a la asociación sindical o a la negociación colectiva de los sindicatos. En la sentencia SU-342 de 1995 –reiterada en las sentencias T-069 de 2015 y T-619 de 2016– esta Corporación recordó que en estos escenarios la tutela será procedente, especialmente si se cumple con alguno de los siguientes criterios:

- a) “Cuando el [empleador] desconoce el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos, o afiliarse a estos, o promueve su desafiliación, o entorpece o impide el cumplimiento de las gestiones propias de los representantes sindicales, o de las actividades que competen al sindicato, adopta medidas represivas contra los trabajadores sindicalizados o que pretendan afiliarse al sindicato (...”).
- b) “Cuando el patrono obstaculiza o impide el ejercicio del derecho a la negociación colectiva. Aun cuando, tal derecho (art. 55 C.P.), no figura entre los derechos fundamentales, puede ser protegido a través de la tutela, porque su desconocimiento puede implicar, la violación o amenaza de vulneración de derecho al trabajo, como también el derecho de asociación sindical, si se tiene en cuenta que una de las funciones de los sindicatos es la de presentar pliegos de peticiones, que luego del trámite correspondiente conduce a la celebración de la respectiva convención colectiva de trabajo (...)⁸⁸.

60. Como puede verse, este caso se enmarca en las dos situaciones previstas por la jurisprudencia. Esto si se tiene en cuenta que lo que reprocha el sindicato accionante, es que la instalación de la mesa de negociaciones entre el SENA y el sindicato con mayor grado de representatividad de la entidad pudo desconocer su derecho a la negociación colectiva.

⁸⁵ Expediente digital, “Correo[12-Mar-25-12-22-37].pdf”, archivo “002Secuencia9030.pdf”. Se encuentra el acta individual de reparto.

⁸⁶ Esto fue sostenido por el actor en su escrito de tutela, y no fue rebatido por el SENA en su contestación.

⁸⁷ Corte Constitucional, sentencia T-181 de 2024.

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-342 de 1995. Reiterada en las sentencias T-069 de 2015 y T-619 de 2016.

61. *En segundo lugar*, si la razón anterior no fuese suficiente, la Sala advierte que, aunque el accionante podría contar con otros mecanismos judiciales para defender sus intereses, estos no serían *eficaces*. Por ejemplo, podría argumentarse que el sindicato actor debió acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para solicitar la nulidad del acto administrativo por medio del cual el SENA decidió iniciar el proceso de negociaciones, exclusivamente, con el SINDESENA⁸⁹. Por medio de ese mecanismo, el accionante podía solicitar el reinicio de las negociaciones, para ser parte de ellas.

62. Sin embargo, en criterio de la Sala, este medio no era eficaz a la luz de las circunstancias que rodean el caso concreto. Recuérdese que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, “*(...) la eficacia del medio de defensa consiste en que este debe estar diseñado de forma tal que brinde oportunamente una protección al derecho, pues de nada sirve que el ciudadano cuente con otros medios de defensa, si una vez se deciden, sus derechos ya han sido lesionados*”⁹⁰ (énfasis añadido).

63. En efecto, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es *ineficaz*, porque el proceso de negociación requiere de unos tiempos perentorios, y sus etapas deben agotarse con prontitud⁹¹. En tal sentido, para el sindicato excluido de las negociaciones no hubiese sido aceptable esperar la resolución del caso en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Si se hubiere continuado el proceso de negociación con la organización sindical mayoritaria, y al mismo tiempo se hubiere acudido al medio de control mencionado, era previsible que, para el momento en que esa Jurisdicción hubiere resuelto el asunto, la afectación del derecho a la negociación colectiva del sindicato accionante se hubiere consumado.

64. Además, tampoco ese mecanismo habría sido eficaz si se hubiere acudido a la figura de las medidas cautelares. Esto, porque esa herramienta, en primer lugar, no está llamada a dirimir el fondo del asunto y, en segundo lugar, su práctica es incluso más amplia en el tiempo que la resolución de una acción de tutela. En este caso, era apremiante la resolución del asunto, de allí que el amparo constitucional hubiere sido el mecanismo más expedito con que contó el actor para la defensa de sus intereses⁹².

C. Problema jurídico y estructura de la decisión

65. En el caso bajo estudio, le corresponde a la Sala Sexta de Revisión verificar si el SENA vulneró los derechos a la asociación sindical y a la negociación colectiva de la organización SETRASENA, cuando instaló la mesa de negociaciones, únicamente, con el sindicato mayoritario (SINDESENA), siguiendo para tal efecto

⁸⁹ Frente al particular, se descartaría el uso del medio de nulidad por inconstitucionalidad (CPACA, art. 135), en tanto que el mismo se adelanta como un *mecanismo de control abstracto* y no concreto de constitucionalidad (CPACA, art. 184), como ocurre con la acción pública de inconstitucionalidad, de suerte que no sería susceptible de dar respuesta a la violación de los derechos alegados por la organización sindical accionante, como ocurriría con la acción de tutela.

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-499a de 2017.

⁹¹ Decreto 243 de 2024, artículo 2.2.2.4.14. -Numeral 5-. “[I]a negociación del pliego de solicitudes se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles, sin perjuicio del número efectivo de conversaciones”.

⁹² El procedimiento se encuentra previsto en el artículo 233 del CPACA, y supone la previa admisión de la demanda, un traslado de cinco (5) días, para que el demandado se pronuncie, y luego se otorgan otros diez (10) días para pronunciarse sobre las medidas, lo que supera los términos para resolver una tutela en primera y segunda instancia.

la regla establecida en el artículo 2.2.2.4.9., parágrafo 3, del Decreto 243 de 2024.

66. Para resolver este problema jurídico, la Sala de Revisión se referirá: (i) al derecho fundamental a la asociación sindical y a la garantía de la negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos; (ii) a la regulación que, sobre la materia, incluyeron los Decretos 160 de 2014 y 243 de 2024; y (iii) a la exclusión de las organizaciones sindicales minoritarias de la negociación colectiva, así como a las reglas de representatividad de dichos procesos. Con base en las consideraciones derivadas de los capítulos antedichos, se estudiará el caso concreto.

D. El derecho fundamental a la asociación sindical. La garantía a la negociación colectiva de los empleados públicos y su protección constitucional progresiva

67. *El derecho fundamental a la asociación sindical.* La Constitución Política en el artículo 39 establece que los trabajadores y empleadores tienen el derecho a constituir sindicatos o asociaciones sin intervención estatal, los cuales serán reconocidos jurídicamente con la inscripción del acta de constitución ante el Ministerio del Trabajo. Además, reconoce que los representantes de estas organizaciones gozarán de fúero y de las garantías necesarias para cumplir con sus funciones. Con relación a su alcance, esta Corporación ha señalado que, “[a]unque fundamental, este derecho no es absoluto y sus limitaciones deberán responder a los parámetros necesarios, indispensables y proporcionales, para no afectar su núcleo esencial”⁹³.

68. A nivel internacional, el derecho de asociación sindical encuentra fundamento, por lo menos, en el artículo 2 del Convenio 87 de la OIT, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, y en los artículos 8 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconocen el derecho de toda persona a asociarse con otras para fundar sindicatos, afiliarse a ellos y proteger sus intereses.

69. *El derecho a la negociación colectiva en abstracto.* A su turno, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado, en varias oportunidades, sobre el derecho a la negociación colectiva. En concreto, ha establecido que el artículo 55 de la Constitución, al reconocer la existencia de esta prerrogativa, ha impuesto al Estado el deber de “(...) promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos del trabajo”⁹⁴.

70. Para definir este derecho y establecer su contenido, la Corte ha acudido al Convenio 154 de 1981 –artículo segundo–, donde se establece que aquel comprende “(...) todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de : (a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o (b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o (c) regular las relaciones entre empleadores o

⁹³ Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2024.

⁹⁴ Constitución Política, artículo 55.

sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez”⁹⁵.

71. La Corte también ha resaltado que el derecho a la negociación colectiva se halla indisolublemente ligado al derecho fundamental a la asociación sindical, previsto en el artículo 39 del Texto Superior⁹⁶. Esto supone que, en efecto, no puede garantizarse el derecho a la asociación sindical, sin antes implementar herramientas idóneas para que los trabajadores organizados puedan concertar con su empleador sobre sus condiciones de trabajo⁹⁷. Bajo este entendido, recientemente, este Tribunal reiteró que, si bien, en principio, la negociación colectiva no tiene carácter fundamental, ello no implica que no pueda adquirir dicha naturaleza cuando su vulneración involucra la amenaza o violación de los derechos fundamentales al trabajo o de asociación sindical⁹⁸.

72. Para la Corte, la negociación colectiva posibilita el diálogo entre empleadores y empleados en orden a lograr que estos lleguen a consensos, y superen los desacuerdos que tengan. Este proceso de solución de conflictos reconoce la dignidad del trabajador, en tanto lo sitúa como un interlocutor válido, y no simplemente como un instrumento al servicio de una persona o empresa⁹⁹. No en vano, y por este motivo, se ha admitido que el derecho a la negociación colectiva también se encuentra ligado a otros artículos de la Constitución que promueven el diálogo en el seno del Estado Social y Democrático de Derecho, tales como el 1°, el 2° y el 53¹⁰⁰.

73. De cualquier manera, el derecho a la negociación colectiva no es absoluto. En algunos escenarios, esta Corporación ha aceptado limitaciones al mismo, siempre que sean razonables, proporcionales y no afecten su núcleo esencial¹⁰¹. En el caso de los empleados públicos, por ejemplo, la Corte ha aceptado algunas restricciones sobre el derecho a la negociación colectiva, teniendo en cuenta, también, las calidades del empleador. En efecto, como se verá en el siguiente acápite, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho a la negociación colectiva no es idéntico, ni tiene los mismos alcances, en los ámbitos privado y público.

74. ***El derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos.*** Como se ha sugerido, el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, desde un inicio, ha sido objeto de importantes limitaciones. Esto se debió, específicamente, a la redacción de los artículos 414 y 416 del Código Sustantivo del Trabajo. Por una

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-741 de 2013.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2015.

⁹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2024, reiterando lo dispuesto, entre otras, en las sentencias T-418 de 1992, SU-342 de 1995, T-248 de 2014, C-161 de 2000, C-1050 de 2001 y C-063 de 2008.

⁹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-741 de 2013.

¹⁰⁰ Sobre este punto, la sentencia T-648 de 1999 señaló que: “[e]n el Estado social de derecho colombiano, la República es participativa (C.P. art. 1), y para lograrlo, el Constituyente estableció, por un lado, como fin esencial del Estado: “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica...” (C.P. art.2); por el otro lado, y con especial referencia a una porción significativa de esa vida económica, la relativa al trabajo: a) los principios mínimos de “irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales”, que para el caso son las consagradas en el Régimen Laboral Colectivo vigente; y “facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles...” (C.P. art. 53); y b) resultando reiterativo, el Constituyente garantizó “el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo” (C.P. art. 55)”. Esta cita también se incluyó en la sentencia C-741 de 2013.

¹⁰¹ Corte Constitucional, sentencia C-349 de 2009.

parte, el artículo 414, si bien reconoció a los empleados públicos su derecho a la asociación sindical, enumeró específicamente los escenarios en que dicho derecho se podría ejercer¹⁰². De otra parte, el artículo 416 estableció de manera expresa que: “[l]os sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga”¹⁰³.

75. Este último artículo fue objeto de estudio, por parte de este Tribunal, en la Sentencia C-110 de 1994. Allí esta Corporación sostuvo que “[l]a restricción consagrada en la norma para los sindicatos de empleados públicos, sobre presentación de pliegos de peticiones y celebración de convenciones colectivas, tiene sustento en el artículo 55 de la Constitución, que garantiza el derecho de negociación colectiva para regular relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. La que se considera es una de tales excepciones, establecida en norma con fuerza material legislativa”¹⁰⁴.

76. La Corte Constitucional, en aquella época, sostenía que la restricción antedicha estaba justificada por la naturaleza del empleo público y su particular importancia. En concreto, defendía la idea de que si se le reconocían plenas garantías de negociación a los empleados públicos (como a los trabajadores del sector privado o a los trabajadores oficiales), podía afectarse el servicio público de una manera importante. En la sentencia T-1051 de 2001 se reiteró que el hecho de que estos empleados no pudiesen presentar pliegos de peticiones resultaba “(...) lógico si se tiene en cuenta que su vinculación con el Estado es legal y reglamentaria y de permitirse ésta se atentaría contra el interés colectivo en razón a la parálisis que se produciría en la función pública no pudiendo el Estado cumplir con las finalidades establecidas en los artículos 1º y 2º de la Carta”¹⁰⁵.

77. Con todo, esta percepción empezó a cambiar a partir de la ratificación de algunos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT),

¹⁰² Código Sustantivo del Trabajo, artículo 414. “El derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores de todo servicio oficial, con excepción de los miembros del Ejército Nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden, pero los sindicatos de empleados públicos tienen sólo las siguientes funciones: // 1. Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados. // 2. Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa. // 3. Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva. // 4. Presentar a los respectivos jefes de la administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos en particular, o sugerencias encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo. // 5. Promover la educación técnica y general de sus miembros. // 6. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, de enfermedad, invalidez o calamidad. // 7. Promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro, de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, contemplados en los estatutos. // 8. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades. Y // 9. <Ordinal adicionado por el artículo 58 de la Ley 50 de 1990.> Está permitido a los empleados oficiales constituir organizaciones sindicales mixtas, integradas por trabajadores oficiales y empleados públicos, las cuales, para el ejercicio de sus funciones, actuarán teniendo en cuenta las limitaciones consagradas por la ley respecto al nexo jurídico de sus afiliados para con la administración”.

¹⁰³ Código Sustantivo del Trabajo, artículo 416.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia C-110 de 1994. Sobre este mismo aspecto, consúltese la Sentencia C-201 de 2002.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia T-1059 de 2001.

en donde se abogó por la protección del derecho a la negociación colectiva de quienes trabajaban para el Estado. Sobre el particular, recuérdese que el derecho a la negociación colectiva, en ese organismo internacional, se previó en primera instancia a los trabajadores del orden privado (cfr., Convenio 98 de 1949). Empero, con posterioridad se adoptó el Convenio 150 de 1978, donde se estableció que los Estados debían promover, por medio del desarrollo legislativo, la negociación entre “*los representantes de los empleadores y de los trabajadores*”¹⁰⁶ en lo que se refiere al empleo público.

78. Del mismo modo, el Convenio 151 de 1978 incluyó una previsión similar. Al respecto, ordenó que los Estados debían adoptar, “*(...) de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones*”¹⁰⁷.

79. Este último convenio fue aprobado por la Ley 411 de 1997, y revisado por la Corte Constitucional en la sentencia C-377 de 1998. En esta providencia, se aceptó que el objetivo del convenio era crear mecanismos efectivos, que permitieran a los empleados del Estado gozar del derecho a la sindicación. En ese orden de ideas, declaró la exequibilidad del convenio mencionado y de su ley aprobatoria, luego de verificar que sus enunciados normativos no desconocían la Constitución. De cualquier manera, la Corporación reiteró que, en el caso de los empleados públicos, “*(...) a diferencia de lo que sucede con los trabajadores oficiales, que tienen un derecho de negociación pleno, la búsqueda de soluciones concertadas y negociadas no puede llegar a afectar la facultad que la Carta confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo*”¹⁰⁸.

80. Por su parte, el Convenio 154 de 1981 –aprobado por la Ley 524 de 1999–, estableció algunas pautas que los Estados deberán seguir en lo relativo a la negociación colectiva, dejándolos en libertad para que definan la manera en que regularán el asunto en el caso de los empleados públicos. Así, por ejemplo, el Convenio indica que, “[e]n lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio”¹⁰⁹.

81. La constitucionalidad del Convenio 154 de 1981, y de su ley aprobatoria, se revisó en la sentencia C-161 de 2000. En esa ocasión, la Corte declaró la exequibilidad de la normatividad objeto de estudio, y reiteró que los empleados públicos no podían contar con las mismas garantías reconocidas a los trabajadores del orden privado (y a los trabajadores oficiales), en lo que tiene que ver con la negociación colectiva, dado que las condiciones de su empleo “*(...) están sometidas a la fijación unilateral del Estado, por medio de leyes, ordenanzas, acuerdos y*

¹⁰⁶ Convenio 150 de 1978, artículo 5.

¹⁰⁷ Convenio 151 de 1978, artículo 7.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, sentencia C-377 de 1998.

¹⁰⁹ Convenio 154 de 1981, artículo 1.3.

reglamentos”¹¹⁰.

82. De cualquier modo, la adopción de los Convenios 151 de 1978 y 154 de 1981, así como su aprobación por parte del Estado, fue muy importante para que la Corte revisara de nuevo la constitucionalidad del artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo que, recuérdese, impedía a los sindicatos de empleados públicos presentar pliegos de peticiones.

83. Esta nueva revisión se dio en la sentencia C-1234 de 2005, en la que la Corte declaró exequible el artículo en mención, pero de manera condicionada. Para llegar a dicha solución, estableció una diferenciación entre los términos “*pliegos de peticiones*”, “*convención colectiva*” y “*negociación colectiva*”. Luego de señalar que no eran conceptos equiparables, consideró que el hecho de que a los sindicatos de empleados públicos no se les permitiera presentar pliegos de peticiones, no significaba que no tuvieran derecho a la negociación colectiva. Sobre el particular, se pronunció así:

“Se puede afirmar, entonces, que la negociación colectiva es el género y la convención colectiva y el pliego de peticiones son la especie, y como especie, pueden ser objeto de algunas restricciones tratándose de ciertos empleados públicos, que ‘están al servicio del Estado y de la comunidad’ (art. 123 de la Carta) y tienen la enorme responsabilidad de hacer cumplir los fines esenciales del Estado, asuntos que están ligados directamente al interés general. Sin que tales limitaciones conduzcan al desconocimiento del derecho”¹¹¹.

84. Dicho esto, la Corte concluyó que, aunque los sindicatos de empleados públicos no pudiesen presentar pliegos de peticiones, su derecho a la negociación colectiva debía reconocerse. Esto, en consecuencia, exigía del Estado la creación de un espacio que les permitiera a este tipo de organizaciones sindicales obtener una respuesta a sus demandas. Al respecto, la Corte sostuvo lo que sigue:

“Tratándose de negociaciones colectivas con los sindicatos de empleados públicos, debe tenerse en cuenta que si bien la negociación no es plena, porque se entiende que la decisión final le corresponde adoptarla a las autoridades señaladas por la Constitución (es decir, en el ámbito nacional al Congreso y al Presidente de la República, y en el ámbito territorial, a las asambleas, concejos, gobernadores y alcaldes), esto no implica que los sindicatos de estos servidores públicos no puedan desarrollar instancias legítimas para alcanzar una solución negociada y concertada en el caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades. En tales instancias, el Estado-empleador tiene la obligación no sólo de recibir las peticiones, consultas o los reclamos hechos a través de la organización sindical de los empleados públicos, sino de oír y adoptar todos los procedimientos encaminados para que las autoridades que son[,] en últimas las que toman las decisiones, evalúen los derechos que reclaman los servidores del Estado y se pueda adoptar una solución en lo posible concertada y que favorezca los intereses de las partes y del país”¹¹².

85. En consecuencia, este Tribunal declaró la exequibilidad condicionada del artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, para señalar dos cosas: (i) que con base en esa norma no podía entenderse que los sindicatos de empleados públicos no tuviesen derecho a la negociación colectiva y que, en todo caso, (ii) resultaba imperioso que el legislador regulara la forma en que aquellos podían negociar con sus empleadores.

¹¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-161 de 2000.

¹¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-1234 de 2005.

¹¹² *Ibid.*

E. La regulación del derecho a la negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos: los Decretos 160 de 2014 y 243 de 2024

86. **Decreto 160 de 2014.** Luego de que la jurisprudencia constitucional avanzó al plasmar que los empleados públicos sí tenían derecho a la negociación colectiva, y que, por tanto, podían discutir sus condiciones de empleo, el presidente de la República expidió el Decreto 160 de 2014, invocando las competencias previstas en el artículo 189 de la Constitución –numeral 11–. La finalidad y objetivo del presidente era la de reglamentar la Ley 411 de 1997, que aprobó el Convenio 151 de 1978.

87. El decreto fue innovador en muchos aspectos. Estableció los pasos que debía seguir la negociación entre los empleados públicos y sus empleadores¹¹³. Para ello, creó algunas condiciones como, por ejemplo, que por cada entidad del sector público debía existir “[u]na sola mesa de negociación y un solo acuerdo colectivo”¹¹⁴. Todo esto, aunque se aceptara que, también en una misma entidad, pudieran converger varias organizaciones sindicales.

88. De hecho, si varios sindicatos, en una misma entidad, pretendían negociar con el empleador un acuerdo colectivo, debían “(...) realizar previamente actividades de coordinación para la integración de solicitudes, con el fin de concurrir en unidad de pliego y en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras”¹¹⁵ (énfasis añadido). Esto suponía que, voluntaria y autónomamente, debían definir (i) el número de integrantes que conformarían la comisión negociadora que los representaría ante el empleador, y (ii) los nombres de quienes harían parte de ella¹¹⁶.

89. De cualquier manera, el decreto estableció que, si los sindicatos no llegaban a un acuerdo sobre esto, “(...) [la composición de la comisión debía] ser objetiva y proporcional al número de afiliados con derecho y pago de su cuota sindical depositada en banco, conforme a los artículos 393 y 396 del Código Sustantivo del Trabajo y según certificación del tesorero y secretario”¹¹⁷.

90. El Consejo de Estado, en sentencia del 19 de agosto de 2021, analizó una demanda formulada contra el Decreto 160 de 2014 y, específicamente, contra las reglas citadas en los párrafos que anteceden. En criterio de los demandantes, el Gobierno Nacional, cuando expidió el decreto en mención, creó una regla jurídica similar a aquella que había sido declarada inexistente en la sentencia C-063 de 2008. En la citada providencia, este Tribunal reprochó el hecho de que el legislador reconociera el derecho de negociación solo al sindicato que tuviera un mayor grado de representatividad, en desmedro del derecho a la negociación que podrían tener los sindicatos minoritarios. Del estudio de este cargo, por parte del Consejo de Estado, se pueden extraer dos reflexiones importantes:

¹¹³ Decreto 160 de 2014, artículo 1.

¹¹⁴ *Ibid.*, artículo 3.3.

¹¹⁵ *Ibid.*, artículo 8.1.

¹¹⁶ *Ibid.*, artículo 9.1.

¹¹⁷ *Ibid.*, artículo 9.1.

91. Primera. El Consejo de Estado consideró que la regla, según la cual, los sindicatos de empleados públicos debían unificar el pliego y definir quiénes integrarían la comisión negociadora, no contradecía la Constitución. En criterio de la citada autoridad judicial, al tiempo que esta regla permitía la participación democrática de todos los sindicatos, contribuía a facilitar el proceso de negociación, porque:

“(...) realizar actividades con miras a concurrir en unidad de pliego y unidad de integración de las comisiones negociadoras constituye una herramienta para integrar las diversas posturas ideológicas y que estas y las peticiones que de ellas derivan, se depuren para que resulten plasmadas en el contenido de un solo pliego en el que se concreten las diferentes peticiones, en síntesis, es hacer uso de la autonomía sindical, a través de los representantes de las organizaciones, para lograr acuerdos previos estratégicos que sean comunes a todas ellas y que se puedan negociar y lograr su concreción, lo que en lugar de dividirlos, tiende a su fortalecimiento y conlleva la racionalización del proceso de negociación, pues de ese modo se logra identificar con mayor precisión los puntos a negociar”¹¹⁸.

92. Segunda. Los demandantes cuestionaron la regla, según la cual, cuando no exista acuerdo respecto de quiénes integrarán la comisión negociadora, aquella deberá conformarse por todos los sindicatos que presenten pliegos, de manera proporcional al número de sus afiliados. Para los actores, el cumplimiento de esta norma implicaba otorgar un poder dominante a los sindicatos mayoritarios dentro del proceso de concertación, y desconocer el derecho a la negociación colectiva de los sindicatos minoritarios. El Consejo de Estado consideró que esta norma tampoco vulneraba la Constitución, pues acudía a un mecanismo objetivo en el nombramiento de los negociadores. Mecanismo que resultaba proporcional y razonable, en tanto:

“(...) que los términos en que está planteada la regla, para efecto de la distribución de los representantes ante la mesa de negociación, permiten la participación de todos los sindicatos concurrentes, bien sea que tengan la mayoría de afiliados o que no sea así, pues se determina que esta distribución debe ser «objetiva y proporcional al número de afiliados» pero, en momento alguno, se impone que solo los sindicatos mayoritarios tendrán la representatividad y, en todo caso, «con el propósito de garantizar valores como el pluralismo y la participación, las democracias modernas han entendido que la mejor manera de salvaguardar los principios aludidos es a través de sistemas proporcionales de elección que permiten la participación de las minorías en el ejercicio del poder, cosa totalmente distinta sucede con los sistemas mayoritarios en los cuales el poder solo es ejercido por quien obtiene la mayoría con desconocimiento total de cualquiera grupo minoritario» y, en ese sentido, se entiende que al no existir un desconocimiento total de grupos minoritarios, sino que la elección surja de un proceso objetivo y proporcional, no se está desechariendo el derecho de las minorías”¹¹⁹.

93. Por su parte, en un documento de la OIT denominado: “*el Alcance de la Negociación Colectiva en la Administración Pública*”¹²⁰, dicha organización se manifestó de manera favorable respecto de la regulación contemplada en el Decreto 160 de 2014. Refiriéndose a esta normatividad, se señaló que constituía “(...) un

¹¹⁸ Consejo de Estado, sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 19 de agosto de 2021.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Canessa Montej, M., (2019). El alcance de la negociación colectiva en la administración pública. Ginebra, Suiza. Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en web.

avance hacia el estándar establecido por el Convenio núm. 151 de la OIT”¹²¹. Además, resaltó que el decreto “(...) define el grado de representatividad sindical y la conformación de la comisión negociadora, donde se pone el énfasis en el número de afiliados como un criterio objetivo[,] pero que no excluye la representatividad de los sindicatos minoritarios”¹²². (énfasis añadido).

94. En este punto, se resaltó la forma en que se compone la comisión negociadora cuando no existe acuerdo entre los sindicatos sobre ello. En tal caso, como se ha visto, la norma establecía que la comisión debía conformarse de manera proporcional al número de afiliados con que contaba cada sindicato. Así, entre más afiliados tenía una organización sindical, mayor número de negociadores podía llevar a la mesa. Para la OIT, esa regulación era “(...) modernizadora de las relaciones laborales”¹²³, pues respondía “a la complejidad del empleo público”¹²⁴, e incluso constituía “un parámetro al que puede recurrirse como modelo para la negociación colectiva en otros países”¹²⁵.

95. La organización aceptó, en tal sentido, que el Decreto 160 de 2014 representaba un avance importante en el fortalecimiento del derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos. Aunque advirtió que, en todo caso, era complejo armonizar, por un lado, la posibilidad de establecer acuerdos bilaterales sobre las condiciones de empleo y, por el otro, reconocer el deber que tiene el Estado de definir de manera unilateral estas materias por medio de actos administrativos. Finalmente, la OIT culminó con la siguiente afirmación:

“Colombia muestra un avance positivo que parte de la modificación de su regulación sobre el derecho de negociación colectiva en la administración pública y que se traslada a la materialización de la negociación directa de las autoridades públicas y las organizaciones sindicales con la suscripción de acuerdos nacionales y sectoriales. (...), [E]l gobierno colombiano ha cumplido muchos de los compromisos que hizo en materia de emisión de decretos, circulares y promoción de ratificación de Convenios de la OIT. Cabe destacar la contribución de la OIT, que proveyó asistencia técnica durante el proceso de reforma legislativa”¹²⁶.

96. **El Decreto 243 de 2024.** El Decreto 160 de 2014 tuvo una vigencia de 10 años, hasta que, a inicios del año 2024, se expidió el Decreto 243 –incluido en el capítulo cuarto del Decreto 1072 de 2015¹²⁷– que lo modificó en varios aspectos. En lo relevante debe indicarse que este decreto reitera que los empleados públicos cuentan con un derecho a la negociación colectiva¹²⁸, y que solo algunos de ellos están exceptuados de sus normas¹²⁹. También añade que el proceso de negociación puede recaer sobre las condiciones de empleo, que se definen genéricamente, en el artículo 2.2.2.4.3, numeral 2, como “*las derivadas del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos con el Estado*”.

¹²¹ *Ibid.*, p.29.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.* p. 30.

¹²⁴ *Ibid.* p. 30.

¹²⁵ *Ibid.* p. 30.

¹²⁶ *Ibid.* p. 34.

¹²⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”.

¹²⁸ Decreto 243 de 2024, artículo 2.2.2.4.2.

¹²⁹ *Ibid.*, artículo 2.2.2.4.2.

97. Este decreto entró en vigor desde su promulgación. Con todo, dado que algunos procesos de negociación colectiva habían iniciado con anterioridad, pero no habían culminado, se definieron algunas reglas que permitían establecer cuándo regirían los mandatos del Decreto 160 de 2014 y cuándo los del Decreto 243 de 2024. Este punto fue explicado por el Ministerio del Trabajo y por el Departamento Administrativo de la Función Pública de la siguiente forma:

“(...) aquellas negociaciones en las que se haya radicado pliego e instalado la mesa de negociación, antes de la expedición del Decreto 243 de 2024 (29 de febrero de 2024), ésta se regirá por las disposiciones contenidas en el Decreto 160 de 2014. Por el contrario, en los casos en que sólo se haya radicado pliego y no se haya instalado aún la mesa de negociación después de la expedición del Decreto 243 de 2024 (29 de febrero de 2024), el proceso de negociación colectiva se regirá bajo las disposiciones del Decreto 243 del 29 de febrero de 2024”¹³⁰.

98. Ahora bien, el Decreto 243 de 2024 mantiene la idea de que los sindicatos de empleados públicos tienen el derecho a concertar sus condiciones de empleo, pero deben hacerlo de forma organizada. Para ese propósito, deben llevar a la mesa que se instale con el empleador un pliego único de solicitudes. Este pliego, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.2.4.3, numeral 7, “[e]s el documento final que unifica todas las solicitudes de las organizaciones sindicales, a través de su concertación previa e interna, sin duplicar peticiones de las diferentes organizaciones. Este documento se constituye en requisito sin el cual no se instalará la mesa de negociación, ni se dará inicio al mismo”.

99. Igualmente, cuando existan varios sindicatos de empleados públicos, estos deben definir la forma en que conformarán la comisión negociadora unificada. Esta comisión es entendida por el propio decreto en cuestión, como “(...) el grupo de negociadores delegados por las organizaciones sindicales, (...) resultante del proceso de concertación entre ellas, la cual debe ser presentada con el pliego de solicitudes unificado”¹³¹. De cualquier modo, esta comisión negociadora no debe superar un número específico de miembros. Así, por ejemplo, en el ámbito singular de negociación –que se lleva a cabo ante entidades públicas–, la comisión “(...) no podrá exceder de diez (10) negociadores y deberá estar conformada bajo criterios de respeto a la representatividad numérica de las organizaciones que presentaron [el] pliego único de solicitudes”¹³².

100. Finalmente, y a manera de regla de cierre, el decreto establece que, cuando las organizaciones sindicales de empleados públicos no se pongan de acuerdo sobre la conformación de la Comisión Negociadora Unificada, ni sobre el contenido del pliego único de solicitudes que presentarán, “(...) la entidad (...) instalará la mesa de negociación con aquella(as) que presenten a la fecha, el escrito sindical que represente a la mayoría de los empleados públicos sindicalizados, el cual tendrá el carácter de pliego único de solicitudes”¹³³.

¹³⁰ Ministerio del Trabajo y Departamento Administrativo de la Función Pública. Circular Conjunta 017 de 2024.

¹³¹ *Ibid.*, artículo 2.2.2.4.3 -numeral 8-.

¹³² *Ibid.*, artículo 2.2.2.4.10 -numeral 5-.

¹³³ *Ibid.*, artículo 2.2.2.4.9. Sobre esto mismo, el decreto define el mayor grado de representatividad de la siguiente manera: “[e]s la organización más representativa respecto de su número de afiliados, según el ámbito y de acuerdo con los requisitos de comparecencia” (cfr., artículo 2.2.2.4.3., numeral 13).

101. Esta regla, como se ha visto, se aplica solo en la eventualidad de que los sindicatos, de manera autónoma e independiente, no logren ponerse de acuerdo. Empero, es novedosa, si se advierte que antes de ella, a partir de lo regulado en el artículo 9 del Decreto 160 de 2014, en caso de no existir acuerdo respecto de la forma en que se conformaría la comisión negociadora, aquella debía integrarse de manera “(...) *objetiva y proporcional al número de afiliados con derecho y pago de su cuota sindical depositada en banco*”.

102. En los considerandos del Decreto 243 de 2024, se hizo referencia a las razones que motivaron la modificación del Decreto 160 de 2014. Allí se citó el artículo 39 de la Constitución, la Ley 26 de 1976 (que aprobó el Convenio 087 de la OIT), la Ley 410 de 1997 (que aprobó el Convenio 144), y la Ley 411 de 1997 (que aprobó el Convenio 151). Se aceptó que todas estas normas procuran la maximización del derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos. De cualquier manera, acto seguido, el Gobierno Nacional resaltó que “(...) *de la aplicación [del decreto 160 de 2014], se ha encontrado que existen aspectos metodológicos por mejorar en el desarrollo de la negociación colectiva del sector público, en especial aquellos relacionados con el procedimiento para adelantar la negociación, la elección de los representantes de los sindicatos en las mesas de negociación, la unificación de pliegos y la representatividad*”¹³⁴. (Énfasis añadido)

103. La intención de modificar el Decreto 160 de 2014, para establecer nuevas reglas sobre la negociación colectiva, respondió a la necesidad de, por un lado, fortalecer el movimiento sindical y, por el otro, facilitar el proceso de negociación. En concreto, se buscaba evitar que sindicatos pequeños, sin un grado importante de representatividad, terminaran por intervenir en la misma mesa que se instalara con el empleador, haciendo de la negociación un trámite altamente ineficaz, que afectara tanto al empleador como a las propias organizaciones de empleados públicos. Estos puntos fueron explicados así:

Primer. “(...) a pesar de los importantes avances que en materia de negociación colectiva con los servidores públicos el Gobierno nacional ha implementado, también debe reconocerse que en la aplicación del decreto a modificar, se han encontrado vacíos y falencias procedimentales que impiden trazar líneas claras de negociación y entendimiento, principalmente en lo que tiene que ver con la unificación del pliego y las comisiones negociadoras, dado el número indefinido y voluminoso de negociadores, principales y suplentes, que participan en los diferentes ámbitos, acompañados también de asesores lo cual resulta inmanejable en los procesos de concertación”¹³⁵.

Segundo. “(...) la dispersión y falta de representatividad de empleados públicos de algunas organizaciones sindicales en las que sus afiliados carecen de esta condición, la inclusión de materias que no son objeto de negociación por parte de algunas entidades territoriales, la falta de articulación del movimiento sindical y las fallas en la eficacia y agilidad del proceso de negociación colectiva, han generado grandes dificultades en la organización funcional de las mesas en los diferentes ámbitos, así como retrasos e injustificadas prolongaciones de tiempo en el desarrollo y formalización del acuerdo, todo lo cual se traduce en gastos presupuestales y apoyos

¹³⁴ Decreto 243 de 2024. Considerandos.

¹³⁵ Memorias justificativas. Decreto 243 de 2024.

logísticos innecesarios y excesivos para el Estado y sus entidades territoriales lo que, en el peor casos, ha conllevado a que varios conflictos queden sin resolver”¹³⁶.

104. Como lo ha admitido el Ministerio del Trabajo en este proceso¹³⁷, la proliferación de sindicatos en la negociación colectiva puede actuar en contra de los intereses del propio movimiento sindical. En efecto, esa cartera ha documentado que no porque existan varios sindicatos en la mesa de negociaciones, la concertación es mejor para todos ellos. Esta posición se ha sustentado en el proceso de atomización que ha sufrido el sindicalismo colombiano y que el Gobierno Nacional consideró imperioso contener. Así, entonces, en criterio gubernamental, el dejar en manos del sindicato más representativo la posibilidad de negociar con el empleador –siempre que no existan acuerdos entre las organizaciones sindicales sobre la unidad del pliego y la formación de la comisión negociadora–, contribuye a remediar en algún grado esa dispersión del movimiento, fortaleciéndolo en su conjunto.

105. El Gobierno ha indicado que la medida antedicha no desconoce los derechos a la libertad sindical de las organizaciones minoritarias porque, en cualquier caso, todas ellas pueden presentar pliegos e incluso reunirse para procurar su unificación ante el empleador. Se ha resaltado que la negociación con el sindicato más representativo no deja de ser una regla supletiva o excepcional, pues lo que se pretende es privilegiar la autonomía sindical, en tanto se deja, en primer lugar, en manos de dichas organizaciones, la construcción autónoma y libre del pliego. Además, la regla supletiva aludida cumple con el principio de proporcionalidad, porque:

“(...) las decisiones y la representación en las mesas de negociación deben corresponder al número de afiliados que cada sindicato tiene. Esto asegura que las voces de los trabajadores estén equilibradas y que las organizaciones más representativas tengan un peso adecuado en las negociaciones. De esta manera, se busca evitar que un sindicato con pocos afiliados tenga una influencia desproporcionada en las decisiones que afectan a todos los trabajadores. El cumplimiento del número necesario de afiliados es un aspecto clave del derecho de representación, y el principio de proporcionalidad ayuda a asegurar que las decisiones reflejen adecuadamente la voluntad de los trabajadores”¹³⁸.

F. La exclusión de los sindicatos minoritarios en los procesos de negociación. Reglas sobre la representatividad en la negociación colectiva

106. *La exclusión en el sector privado.* La Corte ha analizado, en el sector privado, algunas normas que han dejado en cabeza del sindicato mayoritario el ejercicio del derecho a la negociación colectiva dentro de una empresa. Y ha dicho de ellas que contradicen los artículos 39 y 55 de la Constitución. En este orden de ideas, la sentencia C-495 de 2015 recordó que en las “(...) sentencias C-567 de 2000 y C-063 de 2008, este Tribunal trazó una línea jurisprudencial en el sentido de considerar que los sindicatos minoritarios (sin importar el número de afiliados) gozan del ejercicio del derecho a la negociación colectiva (CP art. 55)”¹³⁹.

¹³⁶ Memorias justificativas. Decreto 243 de 2024.

¹³⁷ Correo del 20 de marzo de 2025.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-495 de 2015.

107. En particular, la sentencia C-063 de 2008 –que también fue citada en la sentencia C-495 de 2015– estudió la constitucionalidad de la siguiente regla de derecho: “[c]uando en una misma empresa coexistiere un sindicato de base con uno gremial o de industria, la representación de los trabajadores, para todos los efectos de la contratación colectiva, corresponderá al sindicato que agrupe a la mayoría de los trabajadores de dicha empresa”¹⁴⁰. La Corte expulsó esa regla del ordenamiento jurídico, luego de reprochar el hecho de que la representación de todos los trabajadores de una misma empresa recayera sobre el sindicato mayoritario, cuando en ella confluyera una pluralidad de organizaciones sindicales.

108. Para la Corte, los sindicatos minoritarios no tendrían por qué ver menguado su derecho a la negociación colectiva, por cuenta del establecimiento de este tipo de normas, pues lo cierto es que el “[d]erecho de negociación colectiva (...) debe ser posibilitado a toda clase de categorías de organizaciones sindicales, de conformidad con el Convenio 154 de la OIT”¹⁴¹. La Corporación, en tal sentido, ha defendido la idea de que, ante la pluralidad de sindicatos en una empresa, se debe “(...) asegurar la participación directa de cada uno de tales sindicatos en las negociaciones que conduzcan a la suscripción de la correspondiente convención colectiva de trabajo”¹⁴².

109. De otra parte, se advierte que, en la aplicación del CST, se ha admitido que, si en una misma empresa puede haber varios sindicatos, y si cada uno de ellos puede tener la posibilidad de negociar mejores condiciones de trabajo para sus afiliados, entonces pueden coexistir –en esa misma empresa– varias convenciones colectivas¹⁴³. A pesar de ello, en el ámbito privado, también existe un decreto que faculta a los sindicatos, ante la existencia de varios de ellos, para negociar un *pliego unificado y definir los miembros de una comisión negociadora*. Ese es el Decreto 089 de 2014. El artículo 1º de la referida norma indica lo siguiente:

“Cuando en una misma empresa existan varios sindicatos, estos, en ejercicio del principio de la autonomía sindical, podrán decidir, comparecer a la negociación colectiva con un solo pliego de peticiones, e integrar conjuntamente la comisión negociadora sindical.

Si no hubiere acuerdo, la comisión negociadora sindical se entenderá integrada en forma objetivamente proporcional al número de sus afiliados y los diversos pliegos se negociarán en una sola mesa de negociación para la solución del conflicto, estando todos los sindicatos representados en el procedimiento de negociación y en la suscripción de la convención colectiva.

¹⁴⁰ Decreto Legislativo 2351 de 1965, artículo 26 -numeral 2-.

¹⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-063 de 2008.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-495 de 2015. En esta providencia, la Corte reconoció que “(...) además de que pueden existir varias organizaciones sindicales de base en una misma compañía, como lo dispuso este Tribunal en la Sentencia C-567 de 2000, en criterio de la Corte Suprema de Justicia, al otorgarse por esta Corporación autonomía y autodeterminación para cada una de ellas en materia de representación sindical, también es posible que cada sindicato suscriba su propia convención colectiva, dando lugar al fenómeno conocido como la multiplicidad de convenciones. Esta misma línea ha sido reiterada en varias ocasiones por la citada autoridad judicial e igualmente fue replicada por este Tribunal en las Sentencias T-251 de 2010 y T-947 de 2013”. Sobre este mismo punto, revisese la Sentencia SL919-2021, proferida por la Corte Suprema de Justicia.

Los sindicatos con menor grado de representatividad proporcional al número de sus afiliados, tendrán representación y formarán parte de la comisión negociadora”¹⁴⁴.

110. La Corte Suprema de Justicia ha interpretado el alcance de este decreto, y ha admitido que sus términos son *facultativos* y no *imperativos*. Esto supone que los sindicatos –en el sector privado, se reitera– podrán unificar los pliegos y acudir a la negociación con el empleador por medio de una comisión unificada, solo si así lo desean. Así ha explicado este punto, recientemente, esa alta Corporación:

“(...) conforme al inciso 1 y su parágrafo 2, el propósito del citado decreto es crear un mecanismo de unificación en los pliegos de peticiones de las diferentes organizaciones sindicales o, en los casos en los que permanezca la pluralidad de los pedimentos, una unidad en la negociación de los mismos, esto es, una sola mesa de concertación para la solución del conflicto obrero - patronal, lo que no significa la existencia de una única solución del diferendo colectivo, ya que si bien esa es una opción, no puede ser una imposición a los negociantes, so pena de que se afecten los principios de libertad y autonomía sindical garantizados en los artículos 373 numerales 1, 2 y 3 y 374 del CST, en relación con el artículo 39 y 55 de la CP, 3, 8 No. 2 y 10 del Convenio 087 de 1948 y 2 y 4 del Convenio 098 de 1948 de la OIT¹⁴⁵. (énfasis añadido).

111. *La unidad de negociación en el caso de los empleados públicos, reglas sobre la representatividad de los sindicatos.* Aunque en una entidad puedan confluir varios sindicatos de empleados públicos, lo único cierto es que, bajo el régimen normativo actual y a diferencia del sector privado, solo puede existir un acuerdo colectivo. Esto implica, en los términos del Decreto 243 de 2024 –y también del Decreto 160 de 2014–, que estas organizaciones sindicales deben acudir a la mesa de negociación con su empleador habiendo unificado criterios respecto de dos cuestiones esenciales: (i) la conformación de la comisión negociadora, y (ii) el pliego de solicitudes. En caso de que los sindicatos no lleguen a un consenso sobre estas materias, y teniendo presente que solo podrá existir un acuerdo colectivo, tanto el Decreto 160 de 2014 como el Decreto 243 de 2024 establecen reglas supletivas diferentes.

112. Inicialmente podría pensarse que la solución que propone el Decreto 243 de 2024 no garantiza de forma integral y efectiva el derecho a la negociación colectiva de los sindicatos minoritarios. Esto si se siguen las razones que expuso la jurisprudencia constitucional, en las sentencias citadas en el capítulo que antecede. En efecto, la regla supletiva que le otorga plenos poderes de negociación al (a los) sindicato(s) con mayor grado de representatividad, cuando no exista acuerdo entre las organizaciones sindicales sobre la conformación de la comisión o sobre el pliego unificado¹⁴⁶, puede parecer lesiva del artículo 55 de la Constitución, a partir del cual podría interpretarse que, acordar las condiciones de empleo de los empleados

¹⁴⁴ Decreto 089 de 2014, artículo 1.

¹⁴⁵ Corte Suprema de Justicia, sentencia SL3097-2024. Allí se cita la sentencia SL1759-2024. Revísense, sobre el mismo punto, las sentencias SL2548-2023 y SL1932-2023.

¹⁴⁶ Nótese que la regla del parágrafo 3 del artículo 2.2.2.4.9 del Decreto 243 de 2024 no limita la negociación a una sola organización, sino a aquella o aquellas que tengan un mayor grado de representatividad, respecto de las que tendrían la condición de minoritarias. Nuevamente, y para efectos de claridad, se transcribe la norma en cuestión, resaltando el apartado que permite justificar esta conclusión: “**Parágrafo 3. Si pasados los cinco (5) días hábiles de que habla el parágrafo anterior no existe unificación de los pliegos o si los mismos se realizan de forma parcial entre las organizaciones sindicales, el Gobierno nacional, la cabeza del respectivo sector, el ente territorial o la entidad, según el ámbito de negociación, instalará la mesa de negociación con aquella(as) que presenten a la fecha, el escrito sindical que represente a la mayoría de los empleados públicos sindicalizados, el cual tendrá el carácter de pliego único de solicitudes.**” Énfasis por fuera del texto original.

públicos, también es un derecho de las organizaciones minoritarias. La Corte Constitucional ha sostenido que “*los sindicatos minoritarios (sin importar el número de afiliados) gozan del ejercicio del derecho a la negociación colectiva (CP art. 55)*”¹⁴⁷, y no pueden ser despojados del mismo o desplazados a una actuación, en la que se elimine su capacidad de injerencia en la producción del acuerdo colectivo.

113. Sin embargo, y entendiendo que es el Consejo de Estado la autoridad competente para valorar si el Decreto 243 de 2024 se opone a los contenidos de la Constitución, existen importantes razones para sostener que, por lo menos en principio, aquel no necesariamente desconoce el derecho a la libertad sindical. Así las cosas, partiendo (i) de que en el contexto colombiano existe pluralidad sindical; (ii) que el artículo 39 de la Constitución señala que “[*l*]os trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado”; y (iii) que este último, además de que no puede prohibir la creación de sindicatos, debe posibilitar a los trabajadores vincularse a la organización sindical de su preferencia; la discusión importante acá es si la regla de cierre prevista por el Decreto 243 de 2024, que ordena al empleador instalar la mesa, únicamente, con el sindicato de mayor representatividad, podría afectar –o no– el derecho a la negociación de los sindicatos minoritarios.

114. Para estudiar esta cuestión, no solo es preciso reparar en las reglas jurisprudenciales citadas y desarrolladas en el acápite antedicho. Además de ello, puede revisarse la posición de la OIT, que puede orientar a esta Corte en la resolución del caso, a partir de lo previsto en el artículo 53 de la Carta¹⁴⁸. Esa organización no se ha opuesto, en principio, al establecimiento de reglas que reconozcan, al interior de los Estados, mayores facultades de negociación a las organizaciones más representativas. Obviamente, siempre que se establezcan criterios objetivos de representatividad.

115. La doctrina, además, ha defendido la idea de que la representatividad es un criterio íntimamente ligado a la legitimidad democrática. Una organización sindical será más representativa en la medida en que recoja los intereses de un amplio número de empleados públicos. No en vano el Decreto 243 de 2024 define a la organización que cuenta con el mayor grado de representatividad, como aquella “*más representativa respecto de su número de afiliados*”¹⁴⁹. Con todo, experiencias del derecho comparado también permiten advertir que, para estudiar el grado de representatividad que tendrá una organización sindical, es posible acudir a otros criterios complementarios. Así, por ejemplo, en Francia se ha clasificado a las organizaciones como más o menos representativas teniendo en cuenta no solo el número de sus afiliados, sino también su experiencia en el ámbito de la negociación¹⁵⁰. En todo caso, Colombia parece decantarse, actualmente, por el criterio numérico para definir el grado de representatividad de los sindicatos de

¹⁴⁷ En este sentido, como ya se mencionó, se encuentran las sentencias C-567 de 2000, C-063 de 2008 y C-495 de 2015.

¹⁴⁸ “Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna”.

¹⁴⁹ Decreto 243 de 2024, artículo 2.2.2.4.3., numeral 13.

¹⁵⁰ Diego Alejandro Sánchez Acero, “*La representación y la representatividad sindical*”. En: “*Autenticidad y representatividad sindical: mecanismos de prevención y corrección del abuso del derecho*”. Autores: Diego Alejandro Sánchez Acero, Jairo Villegas Arbeláez, Ricardo Barona Betancourt y Jorge Eliecer Manrique Villanueva (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2023).

empleados públicos. A mayor número de afiliados, mayor grado de representatividad: esta es la conclusión a la que se llega si se leen, en conjunto, los artículos 2.2.2.4.3. -numeral 13¹⁵¹; y 2.2.2.4.4. -parágrafo transitorio¹⁵².

116. Inicialmente, la OIT ha resaltado la trascendental importancia que tienen los procesos de negociación colectiva en la administración pública. Ha señalado que este derecho ha sido establecido desde su “*Constitución y la Declaración de Filadelfia*”¹⁵³. Del mismo modo, la OIT ha llamado la atención en que, a partir de lo sostenido en el **artículo 7 del Convenio 151**, los Estados deberán adoptar “*(...) de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones*”¹⁵⁴.

117. Por su parte, en la recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical –en su edición del año 2018–¹⁵⁵ se apoyan y alientan las reglas que promueven la conversación previa entre los sindicatos, para que estos, de manera libre y voluntaria, definan quiénes los representarán ante el empleador en el proceso de negociación colectiva¹⁵⁶. En todo caso, en ese mismo compilado de decisiones del Comité, y hablando de los sindicatos de base en el sector privado, se recordó que dejar en manos del sindicato más representativo la negociación colectiva con el empleador no sería contrario a la libertad sindical. Así se expuso el punto:

“El Comité indicó que en diversas oportunidades, y en particular a propósito de la discusión del proyecto de Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, la Conferencia Internacional del Trabajo había evocado la cuestión del carácter representativo de los sindicatos y admitido, hasta cierto punto, la distinción que a veces se hace entre los diferentes sindicatos de acuerdo con su grado de representatividad. La Constitución de la OIT en el párrafo 5 del artículo 3, consagra la noción de «organizaciones profesionales más representativas». Por consiguiente, el Comité estimó que el simple hecho de que la legislación de un país establezca una distinción entre las organizaciones sindicales más representativas y las demás organizaciones sindicales no debería ser en sí criticable. Sin embargo, es necesario que una distinción de este género no tenga como consecuencia conceder a las

¹⁵¹ “ARTÍCULO 2.2.2.4.3. Definiciones. Para los efectos de la aplicación del presente Capítulo se adoptan las siguientes definiciones: // 13. Mayor grado de representatividad: Es la organización más representativa respecto de su número de afiliados, según el ámbito y de acuerdo con los requisitos de comparecencia”.

¹⁵² “ARTÍCULO 2.2.2.4.4. Reglas de aplicación. Son reglas de aplicación de este Capítulo, las siguientes: // PARÁGRAFO TRANSITORIO: Entre tanto se realice el censo sindical por parte del Ministerio del Trabajo, la representatividad de las organizaciones sindicales se deberá determinar conforme con siguiente información: // 1. Certificado de descuento mensual efectuado por el empleador y pagado a la respectiva organización sindical, federal y confederal. 2. La certificación que, como requisito y condición de participación, necesariamente deberá expedir toda organización bien sea sindicato, federación o confederación, con las firmas de su secretario y fiscal, sobre el número de sus empleados públicos afiliados, registrados en los libros sindicales, con derecho y pago de su cuota sindical descontada por el empleador”.

¹⁵³ Canessa Montejo, M., (2019). El alcance de la negociación colectiva en la administración pública. Ginebra, Suiza. Oficina Internacional del Trabajo. Disponible en web. p. 2.

¹⁵⁴ *Ibid.* p. 15.

¹⁵⁵ Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical (2018). Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/publication/wcms_635185.pdf.

¹⁵⁶ *Ibid.* Párr. 1397. “*Las organizaciones de trabajadores deben poder escoger por sí mismas a los delegados que van a representarlas en las negociaciones colectivas, sin injerencia alguna de las autoridades públicas*”.

organizaciones más representativas –carácter que se deriva de un número más elevado de afiliados– privilegios que excedan de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los gobiernos, o incluso en materia de designación de los delegados ante organismos internacionales. En otras palabras, tal distinción no debería tener por consecuencia el privar a las organizaciones sindicales, que no hayan sido reconocidas como las más representativas, de los medios esenciales para defender los intereses profesionales de sus miembros ni del derecho de organizar su gestión y su actividad y de formular su programa de acción, previsto por el Convenio núm. 87”¹⁵⁷. (Énfasis añadido).

118. En ese mismo sentido, en la Recomendación 159 de 1978, “sobre las relaciones de trabajo en la administración pública”, la OIT señaló que “[e]n los países en que existan procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones de empleados públicos con miras a determinar las organizaciones a las que han de atribuirse derechos preferentes o exclusivos a los efectos previstos en las partes III, IV o V del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978, dicha determinación debería basarse en criterios objetivos y pre establecidos respecto del carácter representativo de esas organizaciones”¹⁵⁸. Del mismo modo, la organización sugirió que las medidas que se tomen “deberían ser de tal naturaleza que no estimulen la proliferación de organizaciones que cubran las mismas categorías de empleados públicos”¹⁵⁹.

119. Un planteamiento similar se presentó en la Recomendación 163 de 1981, “sobre la negociación colectiva”. Allí se explicó que “(...) en los países en que las autoridades competentes apliquen procedimientos de reconocimiento a efectos de determinar las organizaciones a las que ha de atribuirse el derecho de negociación colectiva, dicha determinación se base en criterios objetivos y previamente definidos, respecto del carácter representativo de esas organizaciones, establecidos en consulta con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores”¹⁶⁰.

120. Con todo, para ese organismo internacional, otorgar la facultad de negociar solo al sindicato más representativo no puede ser la única solución ante la pluralidad de sindicatos. Es un camino que no se reprocha en sí mismo, pero que no excluye otras medidas, como las de otorgar la posibilidad de negociar a las demás organizaciones sindicales que existan en la entidad. En este orden de ideas, interpretando las reglas previstas en las Recomendaciones 159 de 1978 y 163 de 1981, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en el documento denominado: “[l]a negociación colectiva en la administración pública: Un camino a seguir”, resaltó lo siguiente:

¹⁵⁷ *Ibid.* Párr. 525

¹⁵⁸ Recomendación 159 de 1978. Punto 1.

¹⁵⁹ *Ibid.* Punto 2.

¹⁶⁰ Recomendación 163 de 1981. Punto 3.b. En el mismo orden, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que “[e]l hecho de reconocer la posibilidad de un pluralismo sindical no impediría que se concedieran ciertos derechos y ventajas a las organizaciones más representativas. Siempre y cuando la determinación de la organización más representativa se base en criterios objetivos, establecidos de antemano y precisos, con el fin de evitar toda decisión parcial o abusiva, y las ventajas se limiten de manera general al reconocimiento de ciertos derechos preferenciales en lo que se refiere a cuestiones tales como la negociación colectiva, la consulta por las autoridades o la designación de delegados ante organismos internacionales”. (La libertad sindical. Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical (2018). Párr. 540). Para el Comité, en todo caso, “[l]as organizaciones sindicales minoritarias, a las cuales se niegan los derechos de negociación colectiva, deben poder desempeñarse y tener por lo menos el derecho de hacerse portavoces de sus miembros y de representarlos en caso de reclamación individual” (*Ibidem*. Párr. 545).

“En opinión de la Comisión, tanto los sistemas de negociación colectiva que garantizan derechos exclusivos al sindicato más representativo como los sistemas en virtud de los cuales varios sindicatos de una empresa o de una unidad de negociación pueden concluir diferentes acuerdos colectivos son compatibles con las disposiciones del Convenio. La Comisión observa que en algunos países se contempla la posibilidad de agrupar los sindicatos con miras a que alcancen el umbral de representatividad exigido cuando una organización no pueda cumplir con ese requisito por sí sola. Esos sistemas prevén, por ejemplo, que los sindicatos puedan agruparse para que aquellos que no hayan obtenido el porcentaje requerido puedan participar en la negociación colectiva o que, si ningún sindicato cumple los requisitos de representatividad, los sindicatos puedan concluir un acuerdo de fusión a esos efectos. En Polonia, la negociación colectiva se lleva a cabo con todos los sindicatos de la unidad de negociación. En Ecuador la legislación relativa al sector público prevé la posibilidad de que los sindicatos se agrupen para negociar”¹⁶¹. (Énfasis añadido).

121. En suma, el derecho a la negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos ha sido objeto de importantes desarrollos. Inicialmente, por cuenta de lo establecido en el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, se entendió que ellos no podían presentar pliegos de peticiones. Luego, por virtud del desarrollo contenido en los Convenios 151 de 1978 y 154 de 1981, este Tribunal resaltó, en la sentencia C-1234 de 2005, que esta clase de empleados sí tenía derecho a la negociación colectiva y que, en consecuencia, le correspondía al Estado regular la manera en que ese derecho podía ejercerse.

122. En tal sentido, inicialmente se expidió el Decreto 160 de 2014, y luego el Decreto 243 de 2024. Ambos admiten –en contraste con lo que ocurre en el ámbito privado– que solo puede existir un acuerdo colectivo por cada entidad pública. Ello supone que, como norma común en ambos esquemas normativos, si existen varios sindicatos de empleados públicos en una misma entidad, aquellos deben, autónoma y voluntariamente, definir la conformación de la comisión negociadora que los representará, y acordar el pliego de solicitudes unificado que presentarán.

123. En caso de desacuerdo entre los sindicatos sobre estas materias, tanto el Decreto 160 de 2014 como el Decreto 243 de 2024 plantean soluciones distintas. Mientras la primera de estas normas –que ya perdió vigencia– incluía una fórmula donde los sindicatos tenían representación en la comisión de manera proporcional al número de sus miembros; la segunda norma –vigente en la actualidad– establece que la representación recaerá sobre el sindicato (o sindicatos) con mayor grado de representatividad. A partir de una primera lectura de las sentencias C-063 de 2008 y C-495 de 2015, podría interpretarse que esta última fórmula no se ajusta al deber de preservar el derecho a la negociación colectiva de los sindicatos minoritarios de empleados públicos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 55 de la Constitución Política. Empero, otra lectura ofrece la posición de la OIT sobre el particular, cuyos convenios igualmente gozan de respaldo constitucional (CP art. 53), específicamente cuando acepta que la negociación pueda adelantarse por parte del sindicato mayoritario, siempre que (i) existan criterios objetivos de representatividad, y (ii) no se anule de manera desproporcionada la participación de los sindicatos minoritarios

¹⁶¹La negociación colectiva en la administración pública: Un camino a seguir. (2013). Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcms5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_205520.pdf. Párr. 284.

en ese proceso. Esta lectura de la OIT puede servir de criterio orientador en la resolución de este caso, sobre todo mientras se define la legalidad de los cambios introducidos por el Decreto 243 de 2024, por parte del juez competente¹⁶².

G. Análisis del caso concreto. Aunque el Decreto 243 de 2024 no es necesariamente contrario a la Constitución, en este caso la aplicación irreflexiva de una de sus normas sirvió para excluir del proceso de negociación colectiva, de manera desproporcionada, al sindicato accionante, que cuenta con un grado importante de representatividad por tener más de 500 empleados afiliados

124. En este caso concreto, se tiene que el sindicato accionante definió, en su asamblea del 22 de febrero de 2024, el pliego de solicitudes y la comisión que lo representaría ante el SENA, en la negociación sobre las condiciones laborales de sus afiliados. Sin embargo, luego de notificar a dicha entidad sobre esta decisión, la misma le confirmó que otros sindicatos también habían presentado pliegos y que, en consecuencia, era necesario que esas organizaciones definieran un pliego unificado, y acordaran la conformación de la comisión negociadora que discutiría con la entidad.

125. Esto último teniendo en cuenta que el Decreto 243 de 2024 –así como lo establecía el Decreto 160 de 2014– impone la regla de la *unidad en la negociación colectiva*. Este concepto, alude a la necesidad de contar con una unidad “(...) de pliego, de comisión negociadora unificada sindical, de mesa de negociación y de acuerdo colectivo por ámbito de negociación, ya sea nacional, sectorial, territorial y/o por entidad de carácter singular”¹⁶³. En este sentido, los sindicatos se reunieron del 8 al 12 de abril de 2024, y en esas jornadas no hubo acuerdo alguno sobre estas cuestiones.

126. En consecuencia, el SENA instaló la mesa de negociación con la organización SINDESENA, en estricto cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.2.2.4.9 del Decreto 243 de 2024. Este artículo indica que, en caso de que exista una pluralidad de organizaciones sindicales de empleados públicos, se deberá actuar del siguiente modo:

Reglas para la definición de la comisión negociadora cuando exista una pluralidad de sindicatos en una entidad pública. Decreto 243 de 2024, artículo 2.2.2.4.9	
Primera regla	Las organizaciones sindicales “(...) deberán realizar previamente actividades de coordinación para la unificación del pliego de solicitudes, con el fin de concurrir en unidad de pliego y en unidad de comisión negociadora” ¹⁶⁴ .
Segunda regla	“En caso de no existir unificación del pliego por parte de las organizaciones sindicales en el primer trimestre del año, el Gobierno nacional, la cabeza del respectivo sector, el ente territorial o la entidad, según el ámbito de negociación, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación de los pliegos de solicitudes y respetando el principio de autonomía sindical, convocarán a los representantes de la totalidad de las organizaciones que presentaron pliego, según el ámbito de negociación, para que, durante el término de cinco (5) días hábiles,

¹⁶² En la actualidad se tiene noticia de un proceso en curso ante el Consejo de Estado, con radicado número 11001-03-25-000.2024-00603-00, en la sección segunda de dicho tribunal.

¹⁶³ Decreto 243 de 2024, artículo 2.2.2.4.4., numeral 3.

¹⁶⁴ *Ibid.*, artículo 2.2.2.4.9. -numeral 2-.

	<i>unifiquen los puntos de los pliegos radicados y presenten, al vencimiento de este último término, un único pliego sindical”¹⁶⁵.</i>
	El decreto establece que todas las organizaciones sindicales “ <i>deberán llegar a un acuerdo para unificar los pliegos y para comparecer a la negociación colectiva de su ámbito”¹⁶⁶.</i> Para ello, se indica que la entidad debe “ <i>(...) prestar su colaboración a las organizaciones sindicales con el fin de unificar el pliego, con el propósito de poder dar inicio al proceso; dicha colaboración será solo para términos logísticos”¹⁶⁷</i> (énfasis añadido).
Tercera regla	<i>“Pasados los cinco (5) días hábiles señalados en [la regla] anterior, las organizaciones presentarán el pliego único de solicitudes y la comisión negociadora unificada sindical de todas las organizaciones que cumplan los requisitos de comparecencia, con el único fin de instalar la mesa de negociación por parte del Gobierno nacional, la cabeza del respectivo sector, el ente territorial o la entidad, según el ámbito de negociación”¹⁶⁸.</i>
Cuarta regla	<i>“[s]i pasados los cinco (5) días hábiles de que habla [la segunda regla] no existe unificación de los pliegos o si los mismos se realizan de forma parcial entre las organizaciones sindicales, el Gobierno nacional, la cabeza del respectivo sector, el ente territorial o la entidad, según el ámbito de negociación, <u>instalará la mesa de negociación con aquella(as) que presenten a la fecha, el escrito sindical que represente a la mayoría de los empleados públicos sindicalizados, el cual tendrá el carácter de pliego único de solicitudes”¹⁶⁹</u></i> (énfasis añadido).

127. La organización sindical accionante estima que la decisión del SENA desconoce su derecho a la negociación colectiva, dado que le impidió discutir el acuerdo colectivo correspondiente al periodo 2024-2026. Por ello, instauró la presente acción de tutela en donde solicitó, entre otras cosas, retrotraer las actuaciones adelantadas por la entidad accionada, reiniciar las negociaciones y permitirle participar en el proceso.

128. En primera instancia, el Juzgado 51 Civil del Circuito de Bogotá concluyó que no se había vulnerado derecho alguno a la actora. Esto porque el SENA, cuando tomó la determinación de citar a la mesa de negociaciones únicamente al sindicato mayoritario, cumplió con la regla de derecho contenida en el artículo 2.2.2.4.9., parágrafo 3, del Decreto 243 de 2024. En otras palabras, el SENA no desconoció ningún derecho fundamental a la accionante porque, al momento de adoptar su decisión, respetó el contenido del decreto reglamentario que regula la materia.

129. Con todo, luego de que se formulara la respectiva impugnación, el Tribunal Superior de Bogotá –Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras– decidió amparar el derecho a la negociación colectiva del actor y, de contera, de los demás sindicatos minoritarios. Para ello defendió la idea de que, en este caso particular, era necesario inaplicar la regla prevista en el artículo 2.2.2.4.9 –parágrafo 3– del Decreto 243 de 2024. En criterio del tribunal, esta regla, en el caso concreto, implicaba el desconocimiento del derecho a la negociación colectiva de los sindicatos minoritarios de empleados públicos que presentaron pliegos de solicitudes. En consecuencia, esa autoridad judicial ordenó a los sindicatos unificar sus pliegos y definir la comisión negociadora, y al SENA reiniciar las conversaciones luego de ello. Todo esto con base en las reglas reconocidas en el Decreto 160 de

¹⁶⁵ *Ibid.*, Parágrafo 1.

¹⁶⁶ *Ibid.*, Parágrafo 1.

¹⁶⁷ *Ibid.*, Parágrafo 1.

¹⁶⁸ *Ibid.*, Parágrafo 2.

¹⁶⁹ *Ibid.*, Parágrafo 3.

2014.

130. En cumplimiento de la decisión del tribunal, el proceso de negociación se llevó a cabo nuevamente y ya culminó. Según se advierte en la respuesta que el SENA dio al auto de pruebas del 10 de marzo de 2025, el proceso de negociación que llevaba a cabo con SINDESENA se suspendió el 12 de agosto de 2024. Las nuevas reuniones entre los sindicatos se llevaron a cabo entre el 26 y el 30 del mes y año en cita, y en ellas se llegó a un acuerdo total (*sobre comisión y pliego*) que se comunicó al empleador el 3 de septiembre siguiente. Acto seguido, se instaló la mesa de negociaciones con la comisión unificada y, de dicho proceso, resultó la suscripción de un acuerdo colectivo que, finalmente, fue incorporado en la Resolución No. 1-03457 del 31 de diciembre de 2024. En consecuencia, esta Corte no tiene nuevas órdenes que agregar sobre el particular, dado que se cumplió el objetivo de la acción de tutela, por cuenta de la orden proferida por el tribunal mencionado.

131. En consecuencia, se confirmará la decisión de segunda instancia, pero por razones distintas. Esta Corporación estima que, en el proceso de negociación inicial, el SENA, cuando instaló la mesa únicamente con el sindicato más representativo, sí desconoció el derecho a la negociación colectiva de la organización accionante. Esto obedece a dos razones que se explicarán a continuación.

132. **Primera razón.** *A partir de una lectura integral del Decreto 243 de 2024, y de la jurisprudencia constitucional citada en esta providencia, SETRASENA sí tenía derecho a conformar la mesa de negociaciones.* Se ha sostenido en esta providencia que, en principio, los sindicatos tienen libertad en la unificación del pliego y en la composición de la mesa unificada. Y que, solo cuando no haya acuerdo sobre ello, el empleador “(...) instalará la mesa de negociación con aquella(as) que presenten a la fecha, el escrito sindical que represente a la mayoría de los empleados públicos sindicalizados, el cual tendrá el carácter de pliego único de solicitudes”¹⁷⁰.

133. El Decreto 243 de 2024 establece que la negociación colectiva de los empleados públicos puede llevarse a cabo en distintos ámbitos: el nacional, el sectorial, el territorial y el singular. El ámbito de **negociación singular** se define en el artículo 2.2.2.4.3, de la siguiente manera: “[e]s el proceso de negociación realizado entre la entidad pública y las organizaciones sindicales de empleados públicos de primer grado existentes en la misma, que hayan unificado pliego y den cumplimiento a los requisitos de comparecencia, señalados en el artículo 2.2.2.4.9 del presente Capítulo. En este ámbito se negociarán asuntos propios de las condiciones de empleo de los empleados de la entidad”¹⁷¹. Las reglas de negociación del ámbito singular debían seguirse en este caso, toda vez que el proceso de negociación se llevaba a cabo entre el SENA y sus sindicatos de empleados públicos. Allí se revisarían las condiciones de empleo de dichos servidores.

134. De cualquier manera, debe tenerse presente que el artículo 2.2.2.4.10., numeral 5, del Decreto 243 de 2024, señala: (a) que la Comisión Unificada Sindical, en una entidad pública, “no podrá exceder de diez (10) negociadores”; y (b) que, según lo

¹⁷⁰ Decreto 243 de 2024, artículo 2.2.2.4.9. Parágrafo 3.

¹⁷¹ Decreto 243 de 2024, artículo 2.2.2.4.3., numeral 12.

previsto en el artículo 2.2.2.4.11 del citado decreto, cuando se trata de negociaciones en el ámbito singular, exclusivas de los sindicatos de primer grado (o sindicatos de base), esa comisión se compondrá así: “(...) se realizará la distribución en orden decreciente iniciando con la organización con mayor número de afiliados hasta llegar a la organización con menor número de afiliados, sin exceder de seis (6) representantes por organización, cada organización tendrá un representante por cada 25 empleados públicos afiliados”¹⁷².

135. A partir de la lectura de las reglas citadas en el párrafo inmediatamente anterior, y siguiendo las técnicas de interpretación literal y sistemática, cabrían dos posibles reglas jurídicas que se sintetizan en el siguiente recuadro.

Primera interpretación (literal)	<p>La regla de los 10 negociadores, entre quienes deben encontrarse máximo seis voceros de la organización sindical más representativa (y otros voceros de las organizaciones minoritarias), solo opera en la fase previa de negociación entre los sindicatos (a la que alude el artículo 2.2.2.4.9 del Decreto 243 de 2024). Es decir, aunque la Comisión Negociadora Unificada pueda definirse por los propios sindicatos, estos no podrán desconocer, en todo caso, lo previsto en el artículo 2.2.2.4.11 del Decreto 243 de 2024. Ahora, si ese acuerdo entre las organizaciones sindicales no tiene lugar, entonces la mesa de negociaciones solo se instalará entre el empleador y la organización sindical más representativa.</p>
Segunda interpretación (sistemática)	<p>La regla de los 10 negociadores, entre quienes deben encontrarse máximo seis voceros de la organización sindical más representativa (y otros voceros de las organizaciones minoritarias), debe usarse también para definir la comisión que representará en la negociación a los empleados ante el empleador (a la que alude el artículo 2.2.2.4.13 del Decreto 243 de 2024), incluso en caso de ausencia de acuerdo entre los sindicatos respecto de la unificación del pliego y de la composición de la referida comisión.</p> <p>En este sentido, lo único que obliga el párrafo 3 del artículo 2.2.2.4.9 es a tener como pliego único de solicitudes el escrito presentado por el (o los) sindicato(s) que represente(n) a la mayoría de los empleados públicos sindicalizados, pues para efectos de la negociación colectiva y de la discusión sobre dicho pliego, se impone la obligación de acudir a la Comisión Unificada Sindical integrada con la regla de los 10 negociadores que asumirán la vocería, de acuerdo con el mandato de distribución decreciente iniciando con la organización de mayor número de afiliados hasta llegar a la organización con menor número de ellos, aunado al resto de limitantes previstos en el artículo 2.2.2.4.11. Así las cosas, la finalidad de la norma que originó esta controversia, no es la de limitar el proceso de negociación colectiva en el sindicato más representativo, sino es la de impulsar su trámite, para efectos de evitar su dilación, permitiendo la existencia de un único pliego, pero incorporando luego a una Comisión más amplia y plural, que integre a los demás sindicatos de base altamente representativos.</p>

136. Para esta Sala, la interpretación que mejor desarrolla los postulados de la Constitución es la segunda. *En primer lugar*, es la exégesis que más se corresponde con el respeto a la **pluralidad sindical** que existe en el país, y que es defendida por la misma Constitución. La pluralidad tiene un sustento profundamente democrático, en tanto reconoce la disidencia e, incluso, acepta que dentro del mismo movimiento sindical puedan existir distintas vertientes ideológicas. Esta interpretación, de un lado, evita que los sindicatos mayoritarios, por su posición numérica, abusen de tal

¹⁷² El párrafo del artículo 2.2.2.4.11 agrega que: “Las organizaciones sindicales que no cumplan con el número mínimo de empleados públicos afiliados, en cada uno de los ámbitos, podrán asociarse y sumar sus afiliados que tengan la calidad de empleados públicos, para completar los afiliados exigidos y nombrar un representante en la Comisión Unificada Sindical”.

condición y nieguen el derecho a la negociación colectiva de los demás sindicatos minoritarios, por ejemplo, absteniéndose de negociar en la fase previa con ellos respecto de la unificación del pliego.

137. En efecto, en el escenario de la primera interpretación planteada, podría presentarse una complejidad. Si, para que el sindicato más representativo pueda negociar directamente con el empleador –sin la presencia de los demás sindicatos–, se requiere que no exista acuerdo entre ellos sobre la unificación del pliego y sobre la composición de la comisión, entonces el sindicato más representativo no tendrá un incentivo para propiciar acuerdos con sus pares. Le podría interesar más que esa fase previa se trunque, a efectos de poder llevar el pliego de solicitudes planteado por él ante el empleador y gozar allí de toda la representación sindical.

138. Este tipo de situaciones, en la práctica, deben revisarse con sumo cuidado. Es imperioso que se incentive la concertación interna entre los sindicatos, a efectos de que estos decidan, libre y voluntariamente, cómo se unificará el pliego de solicitudes y, al tiempo, cómo se conformará la comisión negociadora. Empero, deben evitarse interpretaciones normativas que motiven a los sindicatos más representativos a evadir el diálogo con las demás organizaciones, con el objeto de que, al fracasar esas conversaciones, puedan negociar con el empleador de manera exclusiva.

139. *En segundo lugar*, la segunda interpretación promueve *la libertad* con que cuentan los empleados **de afiliarse a la organización sindical afín a sus intereses**. En efecto, si se siguiera la primera interpretación, las personas no encontrarían mayores motivos para afiliarse a organizaciones sindicales distintas a la más representativa. Toda vez que esta libertad de elección es protegida por la Constitución y la Ley, el Estado debe ser muy cuidadoso al momento de establecer reglas que beneficien a ciertos sindicatos por sobre otros. Es cierto que la OIT ha señalado que algunos sindicatos pueden tener algunos privilegios en materia de negociación colectiva a la hora de concertar con el empleador. Pero también es cierto que esos privilegios no pueden tener el efecto de incidir sobre la libre elección de los empleados públicos, al momento de afiliarse a un sindicato. Si esa libertad se desconociera, se vulneraría el artículo 8 –numeral 1, literal a– del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según el cual, los Estados deben reconocer:

“El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos”¹⁷³.

140. En consecuencia, la segunda interpretación expuesta en esta providencia, propiciaría que las personas se afiliaran a sindicatos distintos a aquel más representativo. Esto garantizaría, en un mayor grado, la pluralidad sindical.

141. *En tercer lugar*, la segunda interpretación permite salvaguardar las

¹⁷³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 8 –numeral 1, literal a–.

importantes razones por las cuales el Gobierno Nacional estimó necesario modificar el Decreto 160 de 2014, en términos de lograr una *representatividad objetiva*. Todo ejercicio del derecho sindical debe darse de manera razonable y respetando los límites previstos en la Constitución. El artículo 23.4 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que: “*toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses*”. Derecho que, igualmente, ha sido previsto en el artículo 22.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con una redacción similar¹⁷⁴. Empero, ante la existencia de múltiples sindicatos, sin un grado importante de representatividad en una misma entidad, es complejo aceptar que todos ellos participen, de la misma manera y con el mismo poder de incidencia, en el proceso de negociación colectiva.

142. Algunas organizaciones sindicales en el país buscan, simplemente, obtener para sus miembros beneficios particulares, tales como permisos sindicales o fueros circunstanciales. No ven, en el proceso de negociación colectiva, un espacio para discutir mejoras para los empleados en su conjunto. Por ello, es válido que se recurra a esquemas de representatividad proporcional en los que se tenga en cuenta el número de afiliaciones, pues una menor o mayor cobertura de empleados en sindicatos de base, es quizás igualmente indicativa del tipo de gestiones y objetivos que busca cada organización.

143. A esto se suma que la segunda interpretación garantiza la finalidad del Decreto 243 de 2024, en cuanto impide, razonablemente, que algunos sindicatos minoritarios, especialmente aquellos que tenga un nivel de representatividad evidentemente bajo, tengan presencia en la mesa y traben las negociaciones colectivas que se llevan a cabo con el empleador. Esto porque, de cualquier manera, acepta (i) que los negociadores que fungirán como voceros de los empleados públicos –haya o no haya acuerdo entre las organizaciones sindicales– serán 10 personas, y (ii) que solo las organizaciones sindicales más representativas serán las que tendrán la facultad de negociar, de manera proporcional al número de afiliados con que cuenten, sin perjuicio de que se admita sumar estos últimos para llegar a los límites exigidos en el reglamento (parágrafo del artículo 2.2.2.4.11). Sobre esto, recuérdese que la OIT no necesariamente considera contrario a la libertad sindical el que, en materia de negociación colectiva, se reconozcan mayores privilegios a las organizaciones más representativas.

144. En el caso concreto, y sobre la base de la segunda interpretación, lo que se puede reprochar es que la instalación de la mesa de negociaciones con solo un sindicato desconoció las reglas de composición de la Comisión Unificada Sindical que representaría a los empleados públicos del SENA. En efecto, lo que le correspondía a esa entidad era permitir la conformación de la mesa, sobre la base de lo señalado en el artículo 2.2.2.4.11., con (i) seis (6) negociadores de SINDESENA, en tanto organización más representativa (más de 4000 afiliados), y con (ii) cuatro (4) negociadores de otros sindicatos minoritarios. SETRASENA, al ser la segunda organización sindical más grande de la entidad (más de 500 empleados), tenía

¹⁷⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 22.1. “[t]oda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”.

derecho a conformar la Comisión, siguiendo las reglas del propio Decreto 243 de 2024, y la interpretación sistemática que esta Corte ha dado a esa norma.

145. **Segunda razón.** *La organización sindical accionante, en este caso, no es una de menor entidad. Su grado de representatividad es importante en tanto a ella están afiliados más de 500 empleados.* En efecto, aunque inicialmente se llevaron a cabo reuniones entre los sindicatos para acordar el contenido del pliego y la conformación de la Comisión Negociadora Unificada Sindical, lo cierto es que, ante la falta de dicho acuerdo, el sindicato actor –que tiene 514 afiliados¹⁷⁵ no solo no pudo tener injerencia en el pliego que se llevó a la mesa instalada con el empleador, sino que también fue excluido de toda participación en la Comisión. La vulneración del derecho a la negociación colectiva, en este caso, es particularmente grave. Ello teniendo en cuenta las características del sindicato accionante y su alto grado de representatividad.

146. Si bien el sindicato actor no es el más representativo de la entidad –*de conformidad con la definición contenida en el artículo 2.2.2.4.3., numeral 13, del Decreto 243 de 2024*–, en todo caso sí tiene un alto grado de representatividad. Este grado estaría dado por el número de afiliados con que cuenta. Como puede verse en la respuesta que remitió el SENA al auto de pruebas del 10 de marzo de 2025, el Sindicato de Empleados Públicos del SENA –SINDESENA– tenía 4267 afiliados para el momento en que inició la negociación colectiva en el año 2024; el Sindicato de Empleados y Trabajadores del SENA –SETRASENA–, tenía 514; el Sindicato de Servidores Públicos y Contratistas del SENA –SINSINDESENA–, tenía 248; el Sindicato Unión Nacional de Trabajadores del SENA –UNALTRASENA–, tenía 127. Existían, además, otras organizaciones sindicales de empleados públicos, sin embargo, ninguna de ellas superaba los 100 afiliados¹⁷⁶.

147. Como se ha visto en esta providencia, el derecho a la negociación colectiva es inseparable del derecho a la asociación sindical. Los sindicatos de empleados públicos con un grado alto de representatividad –*aunque no tengan la mayor representatividad*–, deben contar con la posibilidad de concertar con el empleador mejoras en las condiciones de empleo de sus miembros. En ese sentido, negar a las organizaciones sindicales minoritarias –*pero con un grado importante de representatividad*– la posibilidad de negociar con su empleador, únicamente porque no hubo acuerdo sobre la conformación de la comisión negociadora y sobre el pliego unificado, vulnera directamente el artículo 55 de la Constitución. Además, desconoce el hecho de que, en un Estado Social y Democrático de Derecho y en una República que se reconoce pluralista¹⁷⁷, las asociaciones con una representatividad importante deben ser escuchadas.

148. Al negar la posibilidad de participar en la construcción del acuerdo colectivo a las organizaciones sindicales minoritarias, pero altamente representativas, se les impide a estas “*cumplir la misión que les es propia de representar y defender los intereses comunes de sus afiliados*”¹⁷⁸. A ello se agrega que se desconoce la

¹⁷⁵ Respuesta del SENA al auto de pruebas del 10 de marzo de 2025.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Constitución Política, artículo 1.

¹⁷⁸ Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2015. Énfasis por fuera del texto original.

jurisprudencia constitucional, en cuanto se impone una restricción al derecho a la negociación colectiva que afecta su núcleo esencial, pues se les excluye del poder de negociar sus condiciones de empleo, aun a pesar de contar con un número influyente de afiliados. En efecto, aunque el artículo 55 del Texto Superior faculte al legislador para que establezca excepciones a la negociación colectiva, “*(...) la Corte ha precisado que dicha expresión no significa que cualquier [restricción] (...) sea constitucionalmente válida y aceptable, ya que se requiere que dicha limitación no afecte el núcleo esencial del derecho de negociación y adicionalmente tiene que ser razonable y proporcional*”¹⁷⁹. (Énfasis añadido).

149. A su turno, la aplicación irreflexiva del artículo 2.2.2.4.9., parágrafo 3, del Decreto 243 de 2024, en este caso concreto y teniendo en consideración las calidades del sindicato accionante, también desconoció los Convenios 151 de 1978 y 154 de 1981 de la OIT. Convenios que avanzaron en el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos del Estado, y que hacen parte del ordenamiento jurídico interno, en tanto fueron debidamente aprobados por medio de las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999, respectivamente.

150. Ahora bien, es cierto, y así lo ha determinado esta Corte, que los empleados públicos no pueden negociar a plenitud, como sí pueden hacerlo los trabajadores del orden privado y los trabajadores oficiales. También es cierto que, en el ámbito privado, la existencia de varios sindicatos dentro de una empresa, que tienen la potestad de negociar con su empleador, puede arrojar como resultado la suscripción de varias convenciones colectivas. Sin embargo, en aras de salvaguardar la seguridad jurídica en el caso del empleo público, se ha optado por establecer –tanto en el Decreto 160 de 2014, como en el Decreto 243 de 2024– que aun ante la pluralidad de sindicatos de empleados públicos, es necesaria la suscripción de un único acuerdo colectivo entre la entidad y ellos.

151. Esta última restricción no necesariamente es contraria a la Constitución, pues se funda en la necesidad de proteger el servicio público. Además, los empleados públicos, en contraste con lo que ocurre con los empleados del sector privado, tienen como función cumplir los fines del Estado. De otro lado, lo referido a sus prestaciones y salarios debe regularse por el legislador. Y las concesiones que el Estado otorgue en estas materias, deberán estar sujetas a la sostenibilidad fiscal. Con todo, **lo que sí es irrazonable es establecer que, ante un escenario de desacuerdo entre los sindicatos respecto de la comisión que los representará y del pliego que formularán, solo se le permita a la organización sindical mayoritaria negociar con el empleador y se excluya del espacio a otras organizaciones que tienen un alto grado de representatividad. Todo esto acudiendo a una interpretación literal, y no sistemática, del Decreto 243 de 2024.**

152. Y es irrazonable esta fórmula porque afecta el núcleo esencial del derecho a la negociación, al despojar del mismo a los sindicatos minoritarios, pero altamente representativos, suprimiendo cualquier capacidad de injerencia de ellos en la producción del acuerdo colectivo, cuando existe otra interpretación que, si bien mantiene la regla de la *unidad de negociación* y la tesis de evitar la desorganización

¹⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia C-349 de 2009.

en dicho proceso, podría maximizar el principio democrático. Esa interpretación es la que defiende que, a partir de la lectura sistemática de los artículos 2.2.2.4.9, 2.2.2.4.10 –numeral 5– y 2.2.2.4.11 del Decreto 243 de 2024, aun cuando no haya acuerdo entre las organizaciones sindicales, la Comisión Negociadora Unificada Sindical, que corresponde al ámbito singular, deberá contar con 10 representantes de los empleados, entre quienes deben encontrarse máximo seis voceros de la organización sindical más representativa, y otros voceros de las organizaciones minoritarias.

153. Esta interpretación está dirigida a impedir que sindicatos minoritarios, pero con un alto grado de representatividad, sean **excluidos** de la negociación. Es, en otras palabras, una lectura más democrática que permite a las organizaciones que cumplan con estas características hacer parte del proceso de construcción del acuerdo colectivo, y preservar su derecho a la negociación colectiva.

154. Además, en este caso, la exclusión del sindicato accionante de la mesa de negociación desconoció su derecho fundamental a la asociación sindical. Los empleados públicos afiliados al sindicato excluido no podían concertar con su empleador las condiciones de su empleo. Por supuesto, la posibilidad de negociar este tipo de materias es una garantía que deviene fundamental, máxime cuando el sindicato tiene un alto grado de representatividad –como se ha reiterado en esta providencia–. En criterio de esta Sala, carece de sentido reconocer a los empleados públicos la posibilidad afiliarse a un sindicato que ya cuenta con un número importante de miembros, si al tiempo se les niega la posibilidad de negociar. Precisamente, la figura del sindicato tiene el objeto de velar por los intereses de los empleados afiliados. Si se desconoce *per se* la facultad de negociar a un sindicato de esta naturaleza, ello termina por vulnerar el derecho fundamental a la asociación sindical.

155. En suma, la vulneración del derecho a la negociación colectiva está dada, en este caso, porque no se acudió a una interpretación sistemática del Decreto 243 de 2024 –y de sus artículos 2.2.2.4.9, 2.2.2.4.10 –numeral 5– y 2.2.2.4.11– en lo relativo a la composición de la Comisión Negociadora Unificada Sindical, cuando no hay acuerdo entre los sindicatos respecto de la unificación de pliego y de la comisión. Igualmente, la vulneración se acredita porque no se tuvieron en consideración las particularidades del sindicato accionante. En efecto, se trata del segundo sindicato de empleados públicos más grande de la entidad, que representa a más de 500 servidores. Esta no es una cuestión menor y, por lo tanto, debía ser tenida en cuenta por el empleador.

156. Por estas razones, y porque el proceso de negociación colectiva entre el SENA y los sindicatos de empleados públicos ya culminó, es necesario confirmar la sentencia del tribunal de segunda instancia. Sin embargo, y en esto hace énfasis la Corte, las razones que llevaron a dicho tribunal a tutelar los derechos fundamentales del sindicato actor, no son las mismas que condujeron a esta corporación a hacer lo propio. *Primero*, porque el tribunal de instancia pareció revivir las normas del Decreto 160 de 2014 y, con ello, pasó por alto las importantes razones que se tuvieron en cuenta para modificarlo; y, *segundo*, porque sostuvo que todo sindicato,

independientemente de su grado de representatividad, puede participar directamente en el proceso de negociación y discutir con el empleador. Aunque esa parezca ser la tesis que se desprende de sentencias como la C-063 de 2008 o la C-495 de 2015, aquella –en el ámbito del empleo público– no necesariamente goza de plena operatividad, ni beneficia la negociación colectiva; antes bien, puede imponerle trabas complejas que redundan en una deficiente prestación de la función pública. Además, por lo menos en principio, el Decreto 243 de 2024 también busca liberar de barreras o maniobras fraudulentas la misma negociación colectiva. Por ende, sus medidas terminan por favorecer la participación y la negociación sindical, en vez de limitarlas.

157. Por lo expuesto, la Sala concluye que el SENA vulneró los derechos a la asociación sindical y a la negociación colectiva de la organización SETRASENA, al instalar la mesa de negociación únicamente con la organización SINDESENA, interpretando de manera literal –no sistemática, como se ha dicho– lo señalado en el artículo 2.2.2.4.9., parágrafo 3, del Decreto 243 de 2024. En consecuencia, la Sala confirmará, pero por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá –Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras–, que amparó estos derechos y revocó la providencia adoptada por el Juzgado 51 Civil del Circuito de Bogotá dentro de este mismo proceso judicial. Dado que en este caso se cumplió la sentencia de segunda instancia, la Corte no considera necesario emitir órdenes adicionales.

H. Cuestiones finales

158. *Inexistencia de un hecho superado o una situación sobreviniente.* En este punto debe recordarse que la suscripción del acuerdo colectivo incorporado en la Resolución No. 1-03457 del 31 de diciembre de 2024, firmado por las organizaciones sindicales del SENA, y no solo por una de ellas, no constituye una carencia actual de objeto por *hecho superado* o *situación sobreviniente*. El hecho superado opera siempre que “(...) durante el trámite de amparo las acciones u omisiones que amenazan el derecho fundamental desaparecen por la satisfacción de la pretensión que sustenta la acción de tutela, por lo que la orden a impartir por parte del juez constitucional pierde su razón de ser, pues el derecho ya no se encuentra en riesgo”¹⁸⁰. Se deben cumplir con estos requisitos para que la Corte declare el *hecho superado*: (i) que inicialmente un derecho fundamental haya sido vulnerado o amenazado; y (ii) que durante el trámite de tutela esa afectación haya terminado, a partir de la actuación voluntaria de la autoridad pública (o privada) que puso en riesgo el derecho. Si la vulneración culmina cuando se cumple un fallo de amparo, no podría hablarse de un *hecho superado*, sino más bien de un *cumplimiento de sentencia*.

159. Esto se relaciona con el hecho de que el amparo constitucional debe otorgarse en el efecto devolutivo y no en el suspensivo. Así, una vez se ordena algo en una sentencia de tutela, a ello la parte accionada debe dar cumplimiento en el término dispuesto por el juez, aunque se formule la respectiva impugnación o el asunto se

¹⁸⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-124 de 2018.

remita a la Corte para su eventual revisión¹⁸¹.

160. A su vez, para declarar una *situación sobreviniente*, el juez constitucional debe “(...) analizar los siguientes elementos: (i) que exista una variación en los hechos que originaron la acción; (ii) que dicho cambio implique la pérdida de interés del accionante en que se acceda a sus pretensiones o (iii) que las mismas no se puedan satisfacer”¹⁸². Sobre este aspecto, en ocasiones la jurisprudencia ha estimado que esa figura debe declararse cuando la presunta vulneración de un derecho se supera como consecuencia del cumplimiento de un fallo de instancia; y en otras oportunidades ha sostenido que en ese mismo supuesto no opera la figura antedicha¹⁸³. Esta Sala de Revisión, siguiendo el criterio expuesto en la sentencia T-092 de 2024, considera que, ante el cumplimiento de una sentencia de tutela cuya revisión ocupa la atención de la Corte, no debe declararse una *carencia actual de objeto por situación sobreviniente*. Esto porque:

“(...) el hecho de declarar la carencia actual de objeto cuando un juez de instancia del proceso sometido al conocimiento de este Tribunal decide a favor del accionante, obstruye de manera indebida la competencia de la Corte Constitucional de revisar las sentencias de tutela de instancia. Así, según el artículo 241-9 de la Constitución y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, este Tribunal está encargado de revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela y, en ejercicio de esa competencia, le corresponde revocar, confirmar o modificar los fallos de instancia dictados en el marco de los procesos que selecciona.

Aceptar una tesis en ese sentido [declarar la carencia actual de objeto] implicaría limitar la competencia que tiene la Corte para revisar las sentencias de instancia que amparen los derechos del accionante, plantea retos en relación con la garantía del derecho al debido proceso de la parte accionada y desconoce el hecho de que, al acceder a las pretensiones del actor, los jueces de instancia pueden cometer errores. Así, cuando esas autoridades judiciales amparan los derechos fundamentales de la parte accionante aun cuando la acción de tutela no es procedente o no se configuró la vulneración de éstos, las órdenes de la Corte no pueden caer en el vacío, pues precisamente la función de este Tribunal consiste en revisar los fallos de instancia, a fin de revocar o modificar, total o parcialmente, aquellos que no se ajustan al ordenamiento jurídico”¹⁸⁴.

161. *Sobre una petición especial que se allegó al expediente de tutela.* En respuesta al traslado de pruebas del 17 de marzo de 2025, un representante del Sindicato Nacional de Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales del Sena (SINDETRASENA) remitió un escrito a esta Corte informando que, en el proceso de negociación que derivó en el acuerdo contenido en la Resolución No. 1-03457 del 31 de diciembre de 2024, donde esa organización participó, algunas personas, de manera fraudulenta, se presentaron como sus portavoces sin tener esa calidad. En el mismo documento, se pide dar cumplimiento a un fallo de tutela distinto al que se revisó en esta causa. Para la Corte, este alegato no tiene relación alguna con las materias que se discuten en este proceso, de allí que no pueda pronunciarse sobre él. Además, en caso de que se haya presentado algún fraude como el informado, el

¹⁸¹ Decreto 2591 de 1991, artículo 35.

¹⁸² Corte Constitucional, Sentencia T-509 de 2024.

¹⁸³ En la sentencia T-092 de 2024 se hace un recuento de esta discusión, y se citan las providencias que han resuelto en uno u otro sentido.

¹⁸⁴ Corte Constitucional, sentencia T-092 de 2024.

ciudadano que remitió el escrito a la Corporación podrá acudir a otras vías para presentar las denuncias respectivas –incluida la penal–.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 6 de agosto de 2024 proferida por el Tribunal Superior de Bogotá –Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras–, que amparó los derechos a la asociación sindical y a la negociación colectiva de la organización sindical SETRASENA, pero por las razones indicadas en esta providencia.

SEGUNDO: DESVINCULAR de la presente acción al Ministerio del Trabajo, por no cumplir la legitimación en esta causa.

TERCERO: LIBRAR por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESSES MOSQUERA
Magistrada

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ
Magistrada (e)

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General