



MINISTERIO DEL TRABAJO

CIRCULAR EXTERNA No.

0078

Bogotá D.C,

16 DIC 2022

DE: MINISTRA DEL TRABAJO Y VICEMINISTRO DE RELACIONES LABORALES E INSPECCIÓN

PARA: EMPLEADORES, ORGANIZACIONES SINDICALES, TRABAJADORES, DIRECCIONES TERRITORIALES DEL TRABAJO, COORDINADORES DE GRUPO E INSPECTORES DE TRABAJO

ASUNTO: TRATAMIENTO DE QUEJAS CONTRA PACTOS COLECTIVOS

En este Gobierno reconocemos que los pactos colectivos (y su coexistencia con las convenciones colectivas de trabajo o laudos arbitrales) están actualmente previstos y permitidos en la legislación laboral colombiana. No obstante, esperamos que ello pueda ser modificado conforme con nuestros compromisos internacionales y nuestro programa de gobierno. A pesar de las extensas recomendaciones internacionales, existe en el país un preocupante número de pactos colectivos o beneficios extralegales otorgados por el empleador, cuya condición de acceso es no encontrarse sindicalizado, lo cual, impide el nacimiento de sindicatos, detienen el crecimiento de los existentes o contribuyen con la destrucción de éstos, situación que empaña nuestras obligaciones internacionales¹ como Estado Colombiano.

¹ La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones Internacionales ha subrayado en sus informes anuales «que cuando existe un sindicato en la empresa los acuerdos colectivos con trabajadores no sindicalizados no deberían producirse», como también ha sostenido que «los acuerdos colectivos con trabajadores no sindicalizados sólo deberían ser posibles en ausencia de organizaciones sindicales» Dicha preceptiva ha sido reiterada en los siguientes informes de la CEACR en relación con la aplicación del Convenio 98: Conferencia Internacional del Trabajo en su 99ª reunión de 2010; Conferencia Internacional del Trabajo en su 101ª reunión de 2012; Conferencia Internacional del Trabajo en su 103ª reunión de 2014. El Comité de Libertad Sindical por su parte se ha pronunciado sobre el particular en la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91); Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163). Respecto a Colombia el Comité se ha pronunciado en los Casos No. 1973, 2046, 2068, 2355, 2362, 2493, 2796, 2801, 2877 y 3150. Se destaca el caso 3150 de 2018, en virtud del

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co



Por tanto, mediante la presente circular, queremos orientar a nuestras direcciones territoriales, coordinaciones e inspectores/as a cómo abordar el tema cuando existan quejas contra dichos instrumentos del derecho laboral colectivo.

1. Los pactos colectivos o beneficios extralegales cuya condición de acceso es no encontrarse sindicalizado.

Los pactos colectivos son instrumentos que deben nacer a la vida jurídica conforme lo señala la parte colectiva del Código Sustantivo del Trabajo y de la misma manera que se crean las convenciones colectivas de trabajo para los trabajadores sindicalizados².

En la práctica ha sucedido que para evitar el procedimiento que se prevé en la ley para el nacimiento de dicha fuente formal del derecho laboral, se recurre a otras formas expeditas y unilaterales conocidas como

cual el Comité prescribe Recomendaciones generadas en virtud de una Queja presentada por la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia-CUT en 2015, estipulando: “En relación con la alegada falta de adecuación de la mencionada disposición del CST con los principios de la libertad sindical y del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, el Comité recuerda que en su último examen de un caso relativo al uso de los pactos colectivos en Colombia, consideró que el Gobierno debe garantizar que la firma de pactos colectivos negociados directamente con los trabajadores sólo sea posible en ausencia de sindicato y que no se realice en la práctica con fines antisindicales”

Por su lado, la OCDE (<https://www.oecd.org/fr/els/emp/OECD-Reviews-of-Labour-Market-and-Social-Policies-Colombia-AR-Spanish.pdf>) señaló: “Los pactos colectivos socavan el poder de las organizaciones sindicales. A semejanza de Chile y México, pero a diferencia de otros países de la OCDE, los patronos en Colombia cuentan con la posibilidad de negociar pactos colectivos con los trabajadores no sindicalizados si las organizaciones sindicales representan a menos de un tercio de la fuerza laboral de la empresa. Aunque a los patronos no se les permite ofrecer mejores condiciones que las acordadas en las convenciones colectivas con las organizaciones sindicales, los patronos se valen a veces de los pactos colectivos para evitar el surgimiento de organizaciones sindicales o debilitar su influencia. **Con el fin de evitar malos usos, debería eliminarse la opción de negociar pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados**”. A su turno, el Parlamento Europeo a través de la Resolución 2628 de 2013 también sugirió la eliminación del instrumento.

En enero de 2017, la OAN Canadiense publicó el “Estudio de la Comunicación Pública CAN 2016-1. Informe publicado conforme al Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y la República de Colombia” en la cual se proponen las cuatro recomendaciones generales siguientes dirigidas al Gobierno de Colombia: I) Proteger los derechos fundamentales de los trabajadores a la libertad de asociación y de negociación colectiva mediante la eliminación de vehículos legales usados para minar estos derechos (pactos colectivos, contratos sindicales, intermediación y subcontratación ilegales). Ver en <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59419245/IIILA-AP-BRLA-SP+Canada-Colombia+Action+Plan-20180530+firmado.pdf/e464e226-1509-4f90-fdc5-993d570a118a?i=1529083139897&download=true>

² El pacto colectivo se ha desarrollado normativamente como el resultado del proceso de negociación colectiva entre trabajadores no sindicalizados y el empleador, por tanto, el CST en el artículo 481 clarifica que se rige por las disposiciones establecidas en los Títulos II y III, Capítulo I, Parte Segunda del Código, los cuales hacen referencia a la etapa de arreglo directo en virtud de la cual los trabajadores no sindicalizados deben realizar una asamblea para elegir a sus representantes, la presentación de un pliego de peticiones y su contenido en orden a comenzar un proceso de negociación con la empresa con el fin de determinar el contenido y alcance del pacto colectivo que surge como fruto de un escenario de diálogo social.

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co



“manuales de beneficios” o “planes de beneficios”, entre otras denominaciones, que no son más que disposiciones unilaterales que las empresas crean, con beneficios extralegales, cuya condición de acceso es no encontrarse sindicalizado. La Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de concluir que unos y otros instrumentos tienen idéntico contenido material y por ello, sea cual sea su denominación se deben estudiar a profundidad, atendiendo el principio de la primacía de la realidad sobre la formalidad (Art. 53 CN).³

2. Los pactos colectivos o beneficios extralegales, cuya condición de acceso es no encontrarse sindicalizado, pueden generar perjuicios a las organizaciones sindicales

Recientemente la Corte Suprema de Justicia señaló que los pactos colectivos/manuales de beneficios o beneficios extralegales, cuya condición de acceso es no encontrarse sindicalizado, pueden generar perjuicios económicos irremediables a las organizaciones sindicales por la vía de deserción de sus afiliados. Por eso condenó a una empresa a reparar económicamente al sindicato por la desafiliación de trabajadores⁴. En un contexto caracterizado por la existencia de discriminación y violencia antisindical, es apenas normal (aunque irregular) que los trabajadores, alentados por mejores beneficios sin pagar cuotas sindicales, prefieran abandonar el colectivo sindical llevando a la desaparición de este o la destrucción de uno recién fundado.

³ Con base en esas reglas, las sentencias SU-569 y SU-570 de 1999 defendieron un criterio material del concepto de pacto colectivo para identificar un acto discriminatorio en un acuerdo extralegal entre la empresa y los trabajadores. La Sala Plena desechó concepciones formalistas que pretendían hacer pasar un pacto colectivo por unos beneficios que el empleador decidió entregar a los trabajadores no sindicalizado. En esa labor, la Corte acudió a evaluar los efectos que tenían los presuntos convenios en las relaciones laborales. **De ahí que advirtió que dichos acuerdos eran iguales a un pacto colectivo**, puesto que implicaba la negociación de la empresa con empleados no sindicalizados, escenario que significaba asumir el régimen de pacto individual y de renunciar a la convención, toda vez que son incompatibles. Al respecto se manifestó que: “Frente a la realidad de que da cuenta el proceso considera la Corte que desde el punto de vista material la situación es la misma, porque unilateralmente la empresa, a través del Plan Voluntario de Servicios y Beneficios, ha producido unos efectos iguales a los de un pacto colectivo, suscrito con los trabajadores no sindicalizados; ello es así, porque como el Plan contiene una oferta dirigida por la empresa a los trabajadores de acogerse o no a unas determinadas condiciones económico-laborales, la aceptación de dicha oferta por cada trabajador produce unos efectos jurídicos en el campo de las obligaciones laborales y al ser aceptado por un número plural de trabajadores, jurídica y materialmente, produce los mismos efectos de un pacto colectivo de trabajo. Es obvio, que el establecerse en el Plan mejores condiciones laborales se revela el inocultable propósito de discriminar a los trabajadores sindicalizados, desestimular su afiliación al sindicato, o promover su deserción del mismo.”. Ver igualmente sentencia T-069 de 2015.

⁴ “Y a juicio de la Corte, ... pues quedó explicado que el artículo 475 en comento no se reduce a facultar el ejercicio de la acción procesal sindical por el incumplimiento de lo pactado en la convención colectiva de trabajo, sino además para defender los intereses económicos comunes o generales de los afiliados, entre los cuales está, desde luego, la preservación de la existencia misma del sindicato debido a las coacciones que menoscaban las libertades de afiliación y desafiliación de las personas trabajadoras. (...) es cierto que teóricamente si un sindicato pierde afiliados debería ajustarse a ese nuevo contexto y sentar las políticas o programas que promuevan su avance y progreso; sin embargo, **si tal regresión es producto de acciones u omisiones antisindicales comprobadas, las consecuencias derivadas de estos supuestos deben ser indemnizadas pues representan un daño directo a la fuente de sus recursos económicos, que en estos casos resulta de gran importancia toda vez que los sindicatos no pueden tener ánimo de lucro y agenciarse fácilmente ingresos por otros medios.**” SL3597 de 2020 MP: IVAN MAURICIO LENIS GOMEZ

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co





Por ello, la misma Sala Laboral de la Corte Suprema consideró que los pactos colectivos no pueden ser ni siquiera iguales o equivalentes a las convenciones colectivas de trabajo⁵, pues ha de tenerse en cuenta que el trabajador sindicalizado aporta una cuota sindical que el trabajador no sindicalizado no paga y, en algunos casos, es víctima de discriminación e incluso violencia antisindical. Por ello, las convenciones colectivas y los laudos arbitrales deben ser necesariamente superiores en beneficios y prerrogativas que los pactos colectivos, planes empresariales de beneficios o beneficios extralegales cuya condición de acceso es no encontrarse sindicalizado.

3. Los trabajadores sindicalizados respecto a los no sindicalizados

Suele decirse que todos los trabajadores están en condición de igualdad cuando del ejercicio del derecho de asociación se trata y no es así⁶. Este ministerio considera, tal y como lo ha afirmado la Corte Suprema de Justicia que los trabajadores sindicalizados tienen una especial protección internacional y constitucional distinta a la del trabajador no sindicalizado, por lo que, el hecho de que un trabajador sindicalizado tenga más y mejores derechos que los trabajadores no sindicalizados, no implica una violación al derecho a la igualdad.

⁵ Los empresarios no pueden “crear planes de beneficios extralegales o suscribir pactos colectivos que en su conjunto sean equivalentes o superiores a los previstos en la convención colectiva, teniendo en cuenta para ello los beneficios monetarios, no monetarios y **los descuentos de la cuota sindical**. Tal práctica empresarial desestimula la afiliación sindical y genera deserción de los sindicatos, lo cual vulnera el derecho de asociación sindical protegido en el Convenio 87 de la OIT y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos” SL1309 de 2022 MP: IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ - OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR

⁶ “Derecho a la igualdad entre trabajadores sindicalizados y no sindicalizados. (...) los trabajadores afiliados al sindicato no se encuentran en la misma situación jurídica de quienes no están sindicalizados. La ley laboral autoriza a los primeros a promover conflictos colectivos y adelantar negociaciones orientadas a la suscripción de convenciones colectivas para mejorar sus contratos de trabajo. De forma que, si en uso de esta posibilidad de negociación y suscripción de acuerdos colectivos, un trabajador sindicalizado obtiene un valor agregado en sus condiciones de empleo a diferencia de otros trabajadores no asociados, ello no es ilegítimo; por el contrario, el Derecho lo permite y, más aún, lo promueve en el marco de la política de estímulo a la libre asociación sindical, concertación laboral y trabajo decente. Por esto, en estos eventos podría decirse que existen dos factores de diferenciación objetivos y razonables, que operan sincrónicamente. El primero consiste en la afiliación o pertenencia a una organización sindical que tienen unos a diferencia de otros, como acto jurídico que por antonomasia habilita el acceso a los beneficios que otorga privilegiadamente la calidad de sindicalizado. El segundo, consiste en que es la ley, de manera objetiva, la que consiente estas diferencias en favor del grupo de los trabajadores asociados y beneficiarios de convenciones colectivas. En este orden de ideas, la percepción de beneficios convencionales que deriva de la calidad de sindicalizado y que, en cierto momento, pueda generar diferencias remuneratorias en relación con trabajadores no asociados, no constituye un trato discriminatorio injustificable, pues unos y otros, desde el punto de vista jurídico, están situados en un plano desigual. Por estas mismas razones y en lo que hace al presente conflicto, la percepción en favor del único trabajador sindicalizado de un incremento salarial, que de facto lo ubique en una mejor condición remunerativa con respecto a los demás empleados de la empresa, no constituye un trato inadmisibles, pues la situación del primero es diferente a la de los segundos, y su justificación estriba en la calidad de asociado de uno y la de no asociado de otros”. SL5887 de 2016. MP: CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO.

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá: 120
www.mintrabajo.gov.co



4. Tratamiento de denuncias contra pactos colectivos o beneficios extralegales atentatorios del derecho de asociación sindical

4.1. Premisas

Por lo expresado, para este ministerio cuando un inspector tenga en su conocimiento la denuncia contra un pacto colectivo o el otorgamiento de beneficios extralegales como presunto acto atentatorio del derecho de asociación sindical debe:

1. Partir del principio de que un trabajador no sindicalizado NO está en la misma situación de un trabajador sindicalizado.
2. Si en la respectiva empresa existe uno o varios sindicatos y la empresa ha decidido negociar o imponer, aparentemente, un pacto colectivo, éste se presume discriminatorio y atentatorio del derecho de asociación sindical.
3. Si en la respectiva empresa existe uno o varios sindicatos y la empresa ha decidido otorgar, aparentemente, un manual de beneficios o cualquier beneficio (s) extralegal (es) cuya condición de acceso sea no encontrarse sindicalizado, éste se presume discriminatorio y atentatorio del derecho de asociación sindical.

4.2. Elementos fundamentales para determinar que la existencia de un pacto colectivo o beneficios extralegales son atentatorios del derecho de asociación sindical

Si se trata técnicamente de un pacto colectivo	
1	Debe probarse que hubo asamblea de trabajadores, comisión negociadora, etapa de arreglo directo, actas de negociación y una puja de intereses real en el marco de un verdadero (no aparente) ejercicio de negociación colectiva.
2	Debe cotejarse con lo previsto en la (s) convención (es) o laudo (s) arbitral (es) existentes y en todo caso no puede ser igual o equivalente en beneficios, pues debe considerarse que los trabajadores sindicalizados pagan una cuota sindical.
3	Deberá indagarse si la creación, negociación o establecimiento del pacto colectivo fue posterior a la firma de la convención o laudo arbitral.
4	Deberá indagarse si la creación, negociación o establecimiento del pacto colectivo fue posterior a la creación de la organización (es) sindical (es).
5	Deberá indagarse, en las actas suscritas en el marco del proceso de negociación colectiva realizado entre la empresa con la (s) organización (es) sindical (es), si los beneficios inscritos en el pacto colectivo constituyeron un límite máximo impuesto por el empleador para el otorgamiento de beneficios durante la negociación.

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
 Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
 (601) 3779999
 Bogotá

Atención Presencial
 Con cita previa en cada
 Dirección Territorial o
 Inspección Municipal del
 Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
 018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co



6	Deberá indagarse si la creación, negociación o establecimiento del pacto colectivo ha tenido un impacto negativo en la afiliación sindical y en el número de afiliados al sindicato.
	Si se trata de un “manual de beneficios” o cualquier beneficio (s) extralegal (es) cuya condición de acceso sea no encontrarse sindicalizado
1	El mismo debe cotejarse con lo previsto en la (s) convención (es) o laudo (s) arbitral (es) existentes y en todo caso no puede ser igual o equivalente en beneficios, pues debe considerarse que los trabajadores sindicalizados pagan una cuota sindical.
2	Deberá indagarse si su creación o establecimiento fue posterior a la firma de la convención o laudo arbitral.
3	Deberá indagarse si su creación o establecimiento fue posterior a la creación de la organización (es) sindical (es).
4	Deberá indagarse, en las actas suscritas en el marco del proceso de negociación colectiva realizado entre la empresa con la (s) organización (es) sindical (es), si los beneficios inscritos en el “manual de beneficios” o cualquier beneficio (s) extralegal (es) cuya condición de acceso sea no encontrarse sindicalizado, constituyeron un límite máximo impuesto por el empleador para el otorgamiento de beneficios durante la negociación.
5	Deberá indagarse si su creación o establecimiento ha tenido un impacto negativo en la afiliación sindical y en el número de afiliados al sindicato.

5. Procedimiento para seguir frente a la vulneración del derecho de asociación sindical

De encontrarse evidente la vulneración al derecho de asociación sindical, además de seguir con el procedimiento sancionatorio correspondiente⁷, en la decisión final se deberá compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación por considerarse tal conducta como un presunto delito conforme con el artículo 200 de la Ley 599 de 2000, que precisamente se modificó por nuestros compromisos internacionales en el marco del Plan de Acción Laboral suscrito en el marco del Tratado de Libre Comercio con EEUU.

Nuestras direcciones territoriales deberán hacer un trabajo preventivo con las empresas que tengan manuales de beneficios (o similares) y pactos colectivos, particularmente donde haya sindicatos para que, de acuerdo con la normatividad colombiana y las obligaciones internacionales, se establezcan compromisos

⁷ La importancia de combatir medidas contrarias al derecho fundamental de asociación sindical ha sido reivindicada por el Comité de Libertad Sindical de la OIT en varias de sus recomendaciones. Al respecto, dicha institución explicó: “1072. La discriminación antisindical, representa una de las más graves violaciones de la libertad sindical, ya que puede poner en peligro la propia existencia de los sindicatos. 1148. Es necesario que se prevean en la legislación, de manera expresa, recursos y sanciones suficientemente disuasivos contra los actos de discriminación antisindical, a fin de garantizar la eficacia práctica de los artículos 1 y 2 del Convenio núm. 98.”

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
 Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
 (601) 3779999
 Bogotá

Atención Presencial
 Con cita previa en cada
 Dirección Territorial o
 Inspección Municipal del
 Trabajo.

**Línea nacional gratuita,
 desde teléfono fijo:**
 018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co



tendientes a la desaparición inmediata o paulatina (hasta que acabe su vigencia, por ejemplo) de dichos instrumentos⁸.

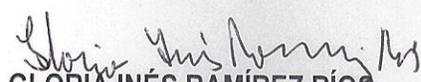
Por el momento, las quejas existentes contra los pactos colectivos o instrumentos similares conforme con lo aquí discurrido, serán objeto del ejercicio de poder preferente por parte de este despacho, sin embargo, las que en adelante lleguen a sus respectivas direcciones deberán ser tratadas conforme con lo aquí orientado.

6. Conclusiones

Con base en las consideraciones previamente expuestas se concluye que:

1. Las quejas contra pactos colectivos o cualquier beneficio (s) extralegal (es) otorgado por el empleador, cuya condición de acceso sea no encontrarse sindicalizado, deben tener especial atención por parte de este ministerio, pues dichos instrumentos en ocasiones impiden el nacimiento de un sindicato, detienen su crecimiento o terminan en la desaparición de la organización sindical.
2. Los pactos colectivos o cualquier beneficio (s) extralegal (es) otorgado por el empleador, cuya condición de acceso sea no encontrarse sindicalizado, no pueden ser iguales, equivalentes en beneficios o superiores a las convenciones colectivas de trabajo o laudos arbitrales.
3. Comprobada la falta del empleador debe sancionarse conforme lo establecen las disposiciones pertinentes.
4. Cuando se evidencie la violación se deberá compulsar copias a la autoridad penal.

Con toda atención,


GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS
Ministra del Trabajo


EDWIN PALMA EGEA
Viceministro de Relaciones Laborales
e Inspección

16 DIC 2022

Elaboró: EPalma
Revisó: WPachon

⁸ En el entendido, además, que este Ministerio considera que extender unilateralmente a los trabajadores no sindicalizados los logros alcanzados por la negociación colectiva por el sindicato o los sindicatos pertenecientes a la empresa, sin contraprestación alguna (cuota sindical), es una práctica que desalienta el ejercicio del derecho de asociación sindical.

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co