

Censo sindical para la negociación colectiva del sector público en Colombia 2025 - Ámbito nacional

1. Introducción

El procedimiento para la negociación de las condiciones de empleo entre las entidades y autoridades competentes y las organizaciones sindicales del sector público se determinan a partir del Decreto 243 de 2024. En este, se considera que la negociación será multinivel, y que, para el caso de la negociación en el ámbito nacional, las confederaciones y federaciones nacionales del sector que hayan unificado un pliego y que cumplan con los requisitos para negociar, podrán hacerlo entre tanto el censo sindical en Colombia se haga.

El propósito entonces de este documento es establecer una propuesta que sienta las bases técnicas y la ruta metodológica para llevar a cabo un censo de mediano alcance que sea suficiente y cumpla con los requerimientos establecidos en dicho decreto, respecto de la negociación de las condiciones de trabajo entre las y los empleados públicos y el Estado colombiano en el ámbito nacional.

El documento aquí presente se centra en describir el desarrollo de un censo de alcance medio, entre tanto el censo sindical colombiano se despliega en su totalidad. Es entendido como la fase 1 de dicho censo y muestra el mecanismo y las formas mediante las cuales el Ministerio del Trabajo puede garantizar, según como corresponde a lo planteado en el Decreto 243 de 2024, que, tanto los sindicatos de segundo y tercer grado, así como las entidades públicas puedan aportar certificaciones de afiliación de las y los trabajadores sindicalizados con sus respectivos datos de soporte.

Se espera que tanto sindicatos como entidades públicas depositen la información en los fondos oficiales del Estado colombiano y que (i) sea transparente, trazable y verificable; (ii) que no vulnere desde ningún punto de vista la autonomía sindical; y que (iii) garantice la representatividad y la participación según como corresponde a la tabla de Comisión Unificada Sindical en lo que respecta al ámbito de negociación nacional, a saber, 1 persona negociadora por cada 10.000 personas afiliadas sin exceder en 10 personas representantes por confederación y 1 persona negociadora por cada 5.000 afiliadas sin exceder en 10 representantes por federación de empleadas públicos.

Este documento está compuesto por las siguientes secciones: (i) la introducción (ii) una justificación que a su vez presenta el contexto, la pertinencia, los antecedentes, algunos fundamentos normativos y recomendaciones previas para el censo sindical en Colombia hechas por la Escuela Nacional Sindical (ENS) y por la Organización Internacional del Trabajo OIT; (iii) una aproximación conceptual a la noción de representatividad que resulta útil para precisar los sentidos teóricos de la realización de un censo de este alcance en consonancia con las necesidades de construir una mejor gobernanza del sistema sindical colombiano; (iv) una sección “Problema”, que manifiesta la problemática de la multiafiliación y los sesgos y distorsiones que esto promueve en las dinámicas del sistema sindical colombiano; (v) una sección de objetivos y preguntas, que son a su vez necesidades básicas a resolver en lo que concierne a la captura de datos de los sindicatos en Colombia para robustecer su gobernanza; (vi) unas consideraciones éticas y legales que deben ser tomadas en cuenta en el desarrollo de este censo de mediano alcance y como guía para el despliegue del censo general colombiano; (vii) la metodología; (viii) un plan de trabajo que se resume en un cronograma, (ix) un presupuesto ajustado a los recursos disponibles y (x) el perfil del proponente a quien se le ha encomendado el desarrollo de este documento.

2. Justificación

Es importante resaltar como contexto más amplio y parte de esta justificación, que, a finales del 2024, se proyecta que la fuerza laboral total de Colombia alcance los 26,02 (ver gráfica 1) millones de personas, con una tasa de empleo del 63,01%. Sin embargo, y a pesar de la importancia relativa creciente de la fuerza laboral en el país, solo el 4,7% (Gráfico 2) de las y los trabajadores colombianos hasta el 2019 estaban sindicalizados, lo que coloca al país entre los de menor densidad sindical a nivel global, por encima de países como Venezuela, Haití, Perú, Honduras y El Salvador, países cuya tasa de sindicalización está entre 0,20 y 3,1%.

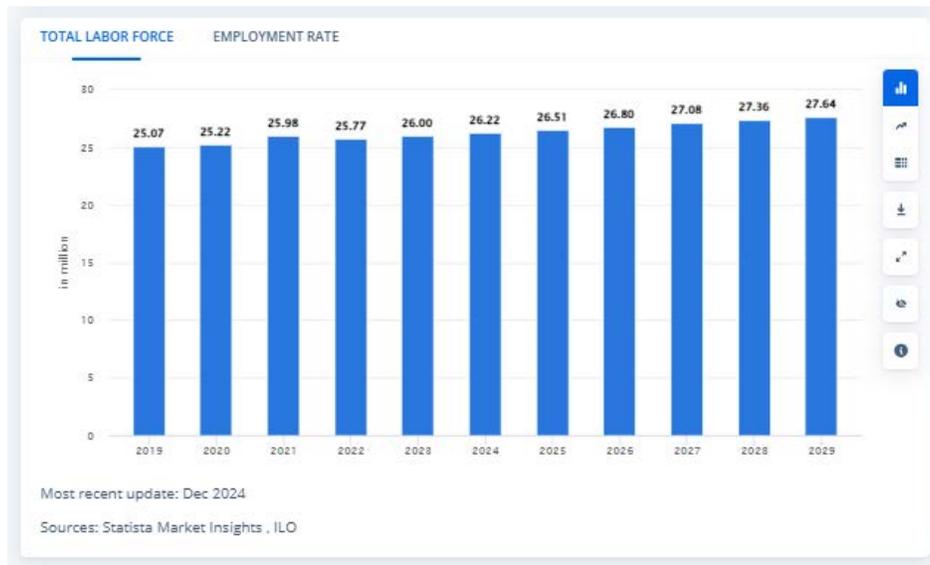


Gráfico 1 Proyección fuerza laboral Colombia¹.

Este porcentaje es significativamente inferior al de muchos otros países como Uruguay (30,1%) y Argentina (27,7%) en la región; y más aún con países nórdicos que lideran en densidad sindical, con Islandia alcanzando un 91,4% y Dinamarca un 67% en 2019. Igualmente, en Estados Unidos, se registran 14,42 millones de personas sindicalizadas en 2023, representando aproximadamente el 10,3% de la fuerza laboral (ver gráfica 2).

¹ La densidad sindical se calcula como la proporción de la fuerza laboral empleada que está afiliada a sindicatos. Los trabajadores desempleados que también están afiliados a sindicatos no se contabilizan en este cálculo.

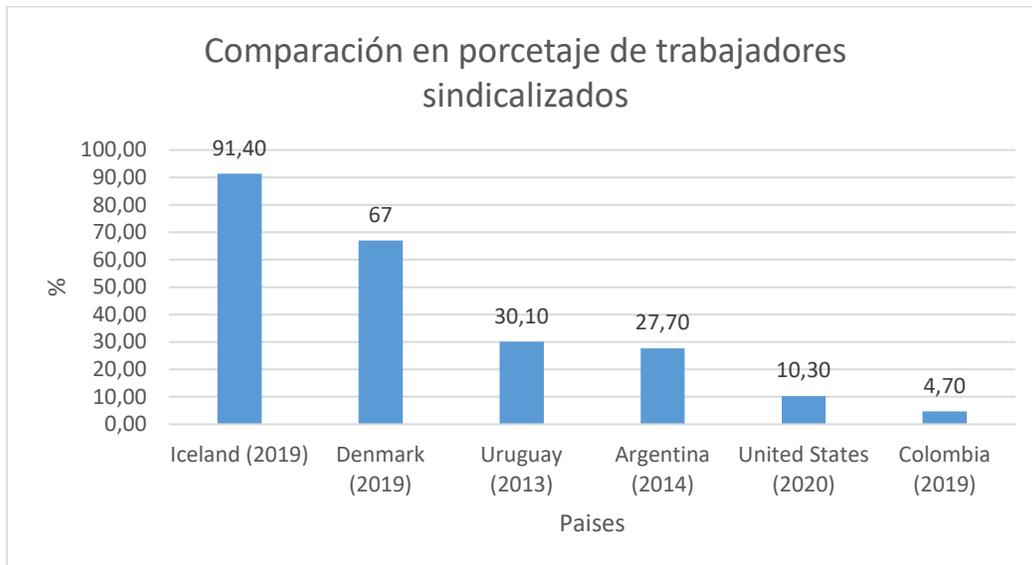


Gráfico 2 Comparación en porcentaje de trabajadores sindicalizados (elaboración propia con base en datos de ILO; Mayo 2022 en ilo.stat.ilo.org)

A pesar del positivo escenario respecto al cubrimiento creciente de la ocupación en Colombia (Gráfica 1), y lo que muestra el DANE (2024) de aumento al respecto en el periodo Septiembre y Octubre (311.000 ocupados más), aún en Colombia enfrentamos importantes desafíos laborales, tales como informalidad, inestabilidad laboral, y desempleo del 9,87% en 2024², asuntos que son derivados de la estructura asimétrica de oportunidades del país.

Escenario que combinado con las bajas tasas de sindicalización presentan una situación en la que resulta imperante el fortalecimiento no solo de las organizaciones sindicales, trabajo central de la Subdirección de Promoción del Organización Social (SPOS) del Ministerio del Trabajo, sino también la representación laboral y la negociación colectiva en el país, para lo cual son necesarios datos actualizados y fieles a la realidad sindical colombiana, tal y como lo sugiere la OIT (2014).

Por esta razón, la realización de un nuevo censo sindical en el país es importante. En principio para establecer la representatividad y garantizar la participación en la negociación estatal según como lo establece el Decreto 243 de 2024, pero en

² Socioeconomic Indicators - Colombia. (n.d.). Retrieved December 16, 2024, from <https://www-statista-com.ezproxy2.utwente.nl/outlook/co/socioeconomic-indicators/colombia>

el futuro cercano, para garantizar que a largo plazo la información del mundo sindical repose de forma actualizada y veraz en los archivos del Ministerio del Trabajo, más específicamente en el Archivo Sindical de esta cartera.

Al cierre del año 2024 el Ministerio del Trabajo avanzó en la metodología para actualizar el censo sindical, en donde, según como lo determina el decreto arriba referenciado, la representatividad de las organizaciones sindicales para la negociación en el ámbito nacional se determinará a partir de certificaciones expedidas por cada federación o confederación, firmada por su secretario y fiscal, en la que se identifique y respalde con datos (i) el número de personas empleadas del sector públicos afiliadas y registradas en los libros sindicales; (ii) las cuotas descontadas por el empleador o empleadora, y (iii) los fondos consignados en bancos al 31 de diciembre del año 2024. Además de esto, es menester que el área de talento humano de cada entidad pública a nivel nacional emita una certificación en la que se identifique y respalde con datos fiables y trazables el número de personas afiliadas con descuento sindical.

Según el decreto 243 de 2024 en caso de haber discrepancias entre las 2 certificaciones, a saber, las emitidas y presentadas por las federaciones y confederaciones, respecto de las emitidas y presentadas por las entidades públicas; o en caso de que las certificaciones no sean *claras, precisas y verificables [...] se suspenderá la participación, los permisos sindicales y las demás garantías asignadas a dicha organización y a sus negociadores o delegados durante el proceso de negociación, hasta que se presenten certificaciones adecuadas, precisas y conforme a los requisitos establecidos en este decreto.*

Si bien es responsabilidad de las federaciones y confederaciones entrar en contacto con los sindicatos de primer grado y sus afiliados, para demostrar el número actualizado de empleados públicos con los que cuentan y que pagan directamente la cuota sindical ordinaria para garantizar la transparencia y legitimidad del proceso de verificación, es responsabilidad del estado Colombiano en cabeza del Ministerio del Trabajo, crear las condiciones técnicas habilitantes, para que las organizaciones sindicales puedan aportar tanto las certificaciones como los soportes de información que corresponda a ellas.

En este momento, el Gobierno del Cambio se encuentra en un momento crucial, dando trámite a varias reformas políticas y sociales, entre las que se incluyen la reforma laboral y la nueva Ley pensional, lideradas por el Ministerio del Trabajo,

pero también parte del esfuerzo que se hace desde el gobierno nacional, está dado por un proceso de fortalecimiento institucional y robustecimiento de la legitimidad del Estado, que en el caso del sector trabajo pasa necesariamente por garantizar que la información y el conocimiento que reposa en sus archivos (i) *sea fiel a las realidades y fenómenos que gobierna*; (ii) *útil para el diseño e implementación de política pública* y (iii) *confiable para la orquestación de la gobernanza del sistema sindical colombiano, entre otros asuntos*.

En este sentido es que la realización de un censo sindical de alcance medio constituye una necesidad estratégica y urgente no solo para fortalecer el movimiento sindical y establecer los parámetros de la negociación en lo que respecta a la representatividad y la transparencia, sino también para robustecer la formalidad del sistema sindical colombiano, especialmente en el sector público. Este ejercicio no solo responde a las garantías constitucionales de libertad sindical y derecho de asociación, consagradas en los **artículos 38 y 39 de la Constitución Política de Colombia (CPC)**, sino que también se alinea con los compromisos adquiridos ante organismos internacionales como la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, en virtud de los convenios **87** (libertad sindical), **98** (derecho de negociación colectiva) y **151** (negociación colectiva en la administración pública).

Los ejercicios censales previos (1947, 1983, 1990 y 2017-2018) han evidenciado avances importantes en el conocimiento del panorama sindical colombiano. En particular, el censo de 2017-2018 que identificó **11.579 organizaciones sindicales registradas**, de las cuales únicamente **3.174** fueron consideradas activas. Sin embargo, se reconocen limitaciones metodológicas, tecnológicas y operativas en estos procesos, como la dependencia de formatos manuales, tablas .xsl de organizaciones sindicales de todos los grado (1, 2 y 3) y la fragmentación de los sistemas de información, entre ellos ACEDOC [carpetas con información de organizaciones sindicales 1922-2014], MinTrab60 [carpetas con información de organizaciones sindicales 2015-2024] que reposan en servidores de la entidad y el Sistema de Información del Archivo Sindical (SIAS): aplicativo en el que reposa la información de los sindicatos de primer grado que han hecho depósitos ante la cartera laboral a partir del 2022 y hasta fecha. Estas limitaciones comprometen la veracidad, accesibilidad y utilidad de los datos recopilados.

Adicionalmente de estas limitaciones, este ejercicio exige criterios claros y verificables que eliminen las distorsiones generadas por las afiliaciones ficticias

y "multiafiliaciones" destinadas únicamente a obtener beneficios individuales, en contra del propósito mismo del sindicalismo. En respaldo de esta necesidad, la jurisprudencia del Consejo de Estado (2012) y las recomendaciones de la **OIT** confirman que la representatividad sindical debe ser probada y verificable. Para lo cual la autonomía sindical debe estar fundamentalmente en consonancia con la actividad real de los sindicatos y no soportando registros inflados o simulados que carezcan de legitimidad.

Esta propuesta que ampliada pretende ser la base del censo sindical, no debe entenderse como un proyecto puntual, sino como la oportunidad para establecer una línea base susceptible de ser actualizada permanentemente a través de un software de usuario de ágil intervención, con una arquitectura lo suficientemente flexible como para ser actualizado y adecuado a las necesidades de los afiliados a los sindicatos en el país, a las organizaciones sindicales en general y que a su vez facilite el diseño de estrategias a largo plazo para la gestión del archivo sindical. Este en último término, se traduce en un sistema de información abierto y público, que democratice el acceso a datos relevantes para investigadores, sindicatos y otros actores interesados, promoviendo la transparencia y la confianza en las instituciones.

Si bien esta iniciativa se traduce en una solución fuertemente centrada en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las recomendaciones de la OIT (2014) destacan la relevancia de involucrar activamente a las organizaciones sindicales y fomentar un diálogo social efectivo durante el despliegue de esta iniciativa de censo intermedio (etapa 1) [primer semestre 2025], y posteriormente durante todas las fases de desarrollo del censo sindical en Colombia (etapa 2) [segundo semestre 2025]. Esto incluye, la promoción y sensibilización del proceso, mesas de avance intermedias y validación de datos en conjunto con representantes de las organizaciones sindicales. Esto con el propósito de garantizar la transparencia, fortalecer la confianza entre el estado y sindicatos, pero sobre todo para garantizar la representatividad con precisión de cara a la negociación estatal. Al cumplir con estos estándares, Colombia no solo fortalecería su sistema sindical, sino que también podría avanzar en el diseño, promoción e implantación de políticas laborales basadas en evidencia.

En resumen, esta propuesta fortalecerá la gobernanza, la transparencia y la democratización de la información, facilitando la formulación de políticas públicas laborales más inclusivas y equitativas. Además, permitirá identificar la

estructura, afiliación y desafíos que enfrentan las organizaciones sindicales, generando insumos críticos para la toma de decisiones a nivel estatal.

3. Aproximación conceptual a la noción de representatividad

En Colombia, la representatividad sindical no está explícitamente definida en el CST, lo que ha llevado a debates sobre su impacto en la fortaleza del movimiento sindical. Algunos estudios sugieren que la ausencia de un marco legal que promueva la representatividad sindical podría ser un factor que debilita al sindicalismo en el país, por lo que resulta importante diferenciar entre representación y representatividad sindicales (Cialti y Villegas-Arbeláez, 2017)

Según Ojeda-Avilés (1992), la representación sindical se refiere a las facultades de actuar en nombre de los afiliados, basándose en un apoderamiento de tipo asociativo. Por otro lado, el autor considera que la representatividad sindical implica poderes otorgados por el Estado a ciertas organizaciones para actuar en interés general de los trabajadores, basándose en procedimientos públicos de selección.

Según Cialti y Villegas-Arbeláez (2017) la representatividad entonces otorga a las organizaciones un "título de legitimidad" proporcionado por el Estado, permitiéndoles ser interlocutores válidos tanto en relaciones laborales con empleadores como en interacciones políticas con autoridades públicas. Este reconocimiento facilita el diálogo social conducente a la negociación de condiciones de trabajo.

Para el caso que convoca esta propuesta es esencial distinguir entre representatividad y mayor representatividad. La mayor representatividad se atribuye a sindicatos con actuación a nivel multisectorial y nacional, mientras que la representatividad simple se refiere a ámbitos más específicos, tanto territorial como funcionalmente (Cialti y Villegas-Arbeláez, 2017). Para el caso de la negociación en el sector público entonces de lo que se trata es de "mayor representatividad", siendo las federaciones y confederaciones las que tienen la potestad y capacidad de negociación a nivel nacional como lo estipula el decreto 243 de 2024.

A nivel internacional, no existe una definición única de representatividad sindical, lo que permite a cada país establecer sus propios criterios. Sin embargo, la OIT enfatiza que estos criterios deben ser objetivos y no arbitrarios, garantizando imparcialidad y evitando abusos. Así el Comité de Libertad Sindical de la OIT

señala que los criterios para distinguir entre organizaciones más o menos representativas deben ser objetivos y basarse en elementos que no permitan parcialidad o abuso (ILO, 2017). Razón por la cual se justifica la realización de un censo sindical que soporte con datos que reflejen fielmente la representatividad de las organizaciones sindicales en la negociación colectiva del orden nacional

El número de afiliados, si bien ha sido útil en Colombia, pues se ha utilizado como criterio de representatividad, tal como se propone en el decreto 243 de 2024, es de considerar que futuros desarrollos teórico-conceptuales y normativos pueden ayudar a robustecer tal criterio, para mejorar la noción misma de representatividad y las prácticas en sí, de la representación sindical en el país. Esto puede incluso proporcionar una evaluación más completa y justa de la representatividad sindical en el sistema sindical colombiano a futuro. Por lo pronto seguirá siendo la piedra angular de la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los empleados públicos en el país.

4. Problema

La estructura orgánica del sistema sindical colombiano es compleja y permite la multiafiliación a nivel individual. Esto como se mencionó arriba, constituye un problema en tanto que, como fallo se presta para sobredimensionar el tamaño de las organizaciones sindicales. Esto va en detrimento de las recomendaciones de la OIT respecto de que los criterios para distinguir entre organizaciones más o menos representativas deben ser objetivos y basarse en elementos que no permitan parcialidad o abuso.

Lo anterior expresa una necesidad imperiosa de definir y delimitar las fronteras de dicho sistema y robustecer los mecanismos para su gobernanza. Mecanismos que pasan necesariamente por entender el movimiento sindical colombiano como un sistema y en tanto sistema como un objeto susceptible de gobernanza y gestión.

Lo que implica, desde la perspectiva gubernamental, la construcción de una arquitectura y administración adecuada de datos que permitan entender las dimensiones reales de dicho sistema sindical, es decir, que mínimamente albergue y disponga públicamente de forma idónea y oportuna, toda la información en lo que concierne a:

- (i) cuántos y cuáles sindicatos hay en el país;

- (ii) cuáles sindicatos son de qué grado;
- (iii) qué sindicatos de primer grado están afiliados a qué sindicatos de segundo y tercer grado;
- (iv) qué sindicatos de segundo grado están afiliados a qué sindicatos de tercer grado;
- (v) cuántos/as afiliados/as tiene cada uno de estos sindicatos y lo más importante de todo;
- (vi) qué afiliados/as tienen multiafilaciones en qué sindicatos

Esto último es en concreto, saber, por un lado; si un/a afiliado/a que pertenece a un sindicato determinado de primer grado, pertenece a otro sindicato; y por otro lado; identificar si este/a mismo/a afiliado/a está siendo contabilizado/a dos o tres veces por las federaciones o confederaciones a la hora de reportar la cantidad de miembros que tienen los sindicatos de primer grado que agrupan.

Así pues, el reto con el que se enfrenta el Ministerio del Trabajo para individualizar y pseudonimizar cada registro es de grandes dimensiones. Pues una federación regional o local puede estar compuesta de mínimo 10 sindicatos de primer grado, y si es nacional por 20 y las confederaciones constituidas por 10 sindicatos de segundo grado más los sindicatos de primer grado que deseen afiliarse a estas directamente (Decreto 1072 del 2015) (Decreto 1469 de 1978). Esto significa que es posible en Colombia, que una central obrera reporte un registro determinado de afiliados/as, en el que sin soporte objetivo de datos alguno, replique registros de un afiliado que está en un sindicato "A" y en un sindicato "B", y que a su vez, tales sindicatos reporten información sobre ese registro específico y por aparte, a sus respectivas federaciones o confederaciones, produciéndose así la distorsión de información que afecta las potenciales representatividades en los procesos de negociación colectiva en el país, más particularmente, en el sector público.

Así pues, a continuación, se presentan los objetivos, algunas consideraciones ético-legales y la metodología de resolución de este problema de diseño de gobernanza del sistema sindical colombiano que se expresa políticamente como un sesgo de información.

5. Objetivos y preguntas/necesidades

El objetivo de esta propuesta es ofrecer una solución operativa suficiente y modular que cumpla con los requerimientos establecidos en el decreto 243 de 2024 para determinar las proporciones de participación de los sindicatos de segundo y tercer grado, en la negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos en el ámbito nacional de cara a la negociación 2025.

5.1. Objetivos específicos

-Desarrollar una solución robusta y eficiente que permita determinar de forma precisa las proporciones de participación y representatividad de los sindicatos de segundo y tercer grado en la negociación de las condiciones laborales de los empleados públicos a nivel nacional.

- Con el fin de contabilizar adecuadamente la representatividad de la negociación colectiva de los empleados públicos a nivel nacional, se busca garantizar la utilidad, transparencia, contrastabilidad, fiabilidad y trazabilidad de la información de los sindicatos en Colombia, sin comprometer la autonomía sindical.

-Proveer de legitimidad social y política los procesos de recolección y análisis de información sindical, asegurando la participación equitativa y representativa de los sindicatos de segundo y tercer grado en las negociaciones colectivas a nivel nacional en el año 2025.

5.2. Preguntas o necesidades por resolver

-¿Cómo desarrollar una solución técnico-operativa suficientemente robusta y eficiente que determine de forma precisa y real, las proporciones de participación y representatividad de los sindicatos de segundo y tercer grado en la negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos a nivel nacional en 2025?

-¿Cómo garantizar que la información recolectada sea útil, transparente, contrastable, fiable y trazable para la negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos a nivel nacional en 2025 sin violar la autonomía sindical?

-¿Cómo garantizar la legitimidad social y política del proceso de recolección y análisis de información de la que se derivaran las proporciones de participación

y representatividad de los sindicatos de segundo y tercer grado en la negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos a nivel nacional en 2025?

6. Consideraciones éticas y legales

Antes de entrar en los detalles del desarrollo metodológico, es importante señalar en este punto, que el trabajo propuesto a realizar se desarrollará en estricta conformidad con las disposiciones normativas vigentes en Colombia relacionadas con la protección de datos personales y los principios de autonomía sindical, asegurando el cumplimiento integral de los estándares legales y éticos del censo sindical colombiano.

Así pues, todas las actividades propuestas a desarrollar en el marco del levantamiento y análisis de la información correspondiente al censo sindical en Colombia se desplegarán en consonancia con los principios que garantizan la autonomía sindical en el país. Por esto, es por lo que la propuesta de censo se desarrollara plenamente dando estricto cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia, particularmente los **Convenios 87, 98 y 151 de la OIT**, los cuales aseguran la libertad sindical, la protección del derecho de sindicalización y la negociación colectiva, estableciendo que los sindicatos deben poder actuar sin interferencias, en particular de empleadores o del Estado.

El censo sindical colombiano se desarrollará, igualmente y dando por sentado, el pleno cumplimiento del marco normativo nacional, en línea con los principios establecidos en el Artículo 39 de la CPC, el cual consagra el derecho fundamental de los trabajadores a constituir sindicatos de manera independiente, sin la intervención del Estado. Este precepto garantiza que las organizaciones sindicales se rijan exclusivamente por los estatutos que adopten, ejerciendo así su capacidad de autodeterminación. Estos principios son ampliados en CST, cuyos artículos 353 y 354 refuerzan la libertad de los sindicatos para organizarse, elegir sus representantes, administrar sus actividades y formular sus programas, asegurando su independencia frente a cualquier injerencia externa que pueda comprometer su labor como organizaciones sindicales.

El censo sindical colombiano toma en cuenta también lo dispuesto en la Ley 50 de 1990, que fortalece la autonomía sindical en las relaciones laborales, y el Decreto 089 de 2014, que regula el derecho de asociación y la negociación colectiva en el sector público, al que se aúna el decreto 243 de 2024 por el cual

tiene motivación esta propuesta de censo. Así mismo y de forma complementaria, se consideran precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, como las Sentencias T-568 de 1999 y C-466 de 2008, que reafirman que la autonomía sindical es un principio esencial del derecho de asociación, protegido tanto por la CPC como por los tratados internacionales.

De igual manera y en lo que corresponde a la estrecha relación que guardan los datos personales y el derecho a la intimidad, esta propuesta de censo respetará lo dispuesto en el Artículo 15 de la CPC, que consagra el derecho de las personas a su intimidad, buen nombre y a conocer, actualizar y rectificar la información recopilada sobre ellas en archivos o bases de datos. Además, se adoptarán los lineamientos de la Ley Estatutaria 1581 de 2012, que en su Artículo 1 establece como objetivo el desarrollo del derecho constitucional a la protección de datos, y en sus Artículos 3 y 4 define los principios rectores y las categorías fundamentales en el tratamiento de información personal, como legalidad, finalidad, libertad, veracidad, transparencia y confidencialidad. Asimismo, se comprenderán las disposiciones del Decreto 1377 de 2013, el cual reglamenta la Ley 1581 de 2012 y proporciona pautas específicas para la autorización de los titulares de información, y sobre el aviso de privacidad y políticas de tratamiento de información. En este mismo sentido, se consideran las disposiciones de la Ley 1266 de 2008, que regula el manejo de información financiera y de servicios, asegurando la adecuada protección de los derechos de los titulares de información.

Por tanto, el trabajo inicial del censo sindical que aquí se propone, denominado “censo de mediano alcance”, se llevará a cabo garantizando que todos los procesos y actividades desarrolladas en el marco de su despliegue, respeten y promuevan la buena fe, la autonomía sindical y los derechos a la intimidad y el buen nombre. Cada etapa del proyecto, desde la recolección de información hasta su análisis y uso, estará diseñada para asegurar que las decisiones de las organizaciones sindicales sean completamente libres, voluntarias y enmarcadas dentro de su capacidad de autodeterminación. Esto no solo honra las disposiciones normativas nacionales e internacionales, sino que también refuerza el compromiso del Gobierno del Cambio con la construcción de entornos laborales y procesos de negociación colectiva que promueven y valoran la independencia, la representatividad y los derechos fundamentales del trabajo, los cuales serán plenamente respetados y promovidos por los ejercicios político-

administrativos, investigativos y analíticos asociados al censo sindical en Colombia en cualquiera de sus fases y etapas.

7. Metodología

La propuesta emplea un diseño metodológico que implica principalmente 2 formas de abordaje: (i) tecnológico-administrativo y (ii) socio-organizacional. Involucra principalmente una aproximación cuantitativa cuyos resultados informaran al respecto de las proporciones de representatividad de las federaciones y confederaciones para la negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos a nivel nacional. Si bien hay información miscelánea de base que reposa en diversos repositorios que corresponden a registros administrativos en el archivo sindical del ministerio del trabajo, esta propuesta se focalizará en el desarrollo de un aplicativo con tres formularios (pregunta 1): (i) para federaciones y confederaciones; (ii) para entidades públicas y (iii) para afiliados a sindicatos de primer grado. En lo que respecta a la garantía de la transparencia y fiabilidad de la información (pregunta 2), esta propuesta plantea el uso de métodos propios de la criptografía³, lo que facilitará que, tras la recolección de la información, esta se pseudonimice dando garantía a la autonomía sindical. Finalmente, para garantizar la legitimidad social y política de este proceso se hará uso de los métodos propios del diálogo social desarrollados en la SPOS en el 2024 (pregunta 3). Estas tres preguntas/necesidades y sus respectivas respuestas/propuestas de solución, constituyen los pilares metodológicos de esta propuesta, que articulados darán como resultado un soporte robusto, trazable y fácil de defender argumentativamente de cara a potenciales controversias, disputas o impugnaciones en la negociación de las condiciones de empleo en el sector público en el ámbito nacional. La siguiente tabla muestra una síntesis de la metodología:

³ Criptografía es la práctica de asegurar información a través de códigos y algoritmos para proteger datos de usos y acceso no autorizados o manipulación malintencionada.

Tabla 1. Síntesis de la metodología

Pregunta/ necesidad	Principales técnicas	Naturaleza	Principales resultados
1	-Desarrollo de formularios para encuesta digital	Cuantitativo	-Base de datos de afiliados, sindicatos, federaciones y confederaciones a tomar en cuenta para la negociación 2025.
2	-Criptografía	Cuantitativo	- Base de datos hash de dos capas asociable a cada uno los registros en cada uno de los formularios.
3	-Acto administrativo -Mesa de diálogo	Cualitativo	-Circular conjunta entre Ministerio de Trabajo y DAFP -Acuerdo bipartito respecto del proceso de recolección, análisis y validación de la información del movimiento sindical para la negociación.

7.1 Desarrollo de formularios en línea para encuesta digital

Para el desarrollo de estos formularios es importante advertir que se garantizará la transparencia, trazabilidad y seguridad de los datos personales, en plena armonía con el marco jurídico colombiano. Por lo que se comprende que la ley 1281 de 2012 establece las pautas, definiciones y orientaciones para el proceso que se llevará a cabo.

Así pues, y en consonancia con lo anterior, las fuentes de información en este caso son entendidas como las organizaciones sindicales de todos los grados y las entidades públicas que reciben o conocen los datos personales de los titulares de la información, que, en este caso, son los trabajadores y trabajadoras sindicalizadas, que en virtud de sus afiliaciones y en pleno ejercicio de su autonomía sindical les han suministrado sus datos personales.

El Ministerio del Trabajo como entidad pública del poder ejecutivo, y en aras de establecer un sistema de información robusto hacia el futuro, sustentado y que ostente a la vez el censo sindical, fungirá como operador de la información, en tanto que el pleno conocimiento de dicha información habilita el cumplimiento de sus funciones como máxima autoridad político-administrativa del sector trabajo.⁴

En el marco del Censo Sindical en Colombia, es imperativo que todas las fuentes reporten y garanticen que cuentan con la autorización previa, libre y expresa de los titulares de los datos personales que suministrarán al ministerio del trabajo como operador de la información. Este consentimiento es un requisito indispensable para garantizar el respeto al principio de libertad consagrado en la normativa colombiana sobre protección de datos personales⁵.

El Ministerio del Trabajo como operador de la información, está en plena facultad de solicitar a las fuentes una certificación que acredite la existencia de dichas autorizaciones en cualquier momento. En caso de que una fuente no disponga de la autorización correspondiente, debe eliminar cualquier información tal y como lo establece la ley 1581 del 2012.

El incumplimiento de estas obligaciones puede conllevar sanciones legales y comprometer la integridad del proceso censal. Por ello, se exhortará a todas las entidades involucradas a implementar mecanismos efectivos para la obtención, conservación y verificación de las autorizaciones de los titulares, asegurando así la transparencia y legalidad en el manejo de la información personal durante el desarrollo y mantenimiento del censo sindical.

Así pues, tomando en cuenta lo mencionado anteriormente y con el propósito de atender la necesidad/pregunta número 1 de esta propuesta se diseñarán y

⁴ Para más detalles al respecto de la titularidad, uso, operación y gobernanza de los datos en Colombia, ver: <https://www.sic.gov.co/manejo-de-informacion-personal>

⁵ Ver: <https://www.sic.gov.co/manejo-de-informacion-personal>

programarán tres formularios en línea que permitirán capturar la información necesaria para este ejercicio de tres fuentes (i) las federaciones y confederaciones (sindicatos de segundo y tercer grado respectivamente); (ii) entidades públicas y (iii) para afiliados a sindicatos de primer grado.

7.1.1 Formulario para federaciones y confederaciones

En este contexto, el usuario accederá a un formulario mediante una URL, activada con un único clic en el botón denominado "Federaciones y Confederaciones". Previamente al ingreso mismo del formulario, el usuario deberá confirmar, a través de una casilla de verificación, que, en calidad de fuente, posee la autorización previa, libre y expresa de los titulares para el uso y suministro de sus datos personales, conforme a la normativa colombiana vigente. Posteriormente, se solicitará al usuario su consentimiento informado para el tratamiento de la información que proporcionará, incluyendo su almacenamiento, análisis y custodia. Se le aclarará que **los registros serán pseudonimizados y que no se requerirán nombres propios de los afiliados**, garantizando así la protección de la identidad de los titulares de los datos. El árbol de categorías y variables a recabar en este formulario es el siguiente:

- *Nombre de la organización sindical (desplegable)*
- *Sigla*
- *NIT*
- *Grado (desplegable). Si la opción escogida es 2do grado se habilita opción para que se digite nombre del sindicato de tercer grado al que este sindicato está afiliado. Si la opción escogida inicialmente, es "sindicato de 3er grado", no se habilitan opciones adicionales.*
- *Nombre del secretario general*
- *Cedula de ciudadanía del secretario general de la organización sindical*
- *Nombre del fiscal de la organización sindical*
- *Cedula de ciudadanía del secretario general de la organización sindical*
- *Número celular de contacto de la organización sindical*
- *Correo electrónico de la organización sindical*

- *Departamento*

- *Municipio*

- *Número de afiliados*

- *Modulo para el cargue de la base de datos de soporte que respalda el número de afiliados:* Este módulo está dispuesto para cargar un archivo plantilla .xsl que contempla las siguientes categorías y variables para los registros:

- (i) ID (número consecutivo empezando por 000001) de registro;
- (ii) número de cedula del afiliado/a (llave para hash);
- (iii) nombre de los sindicatos de primer grado a los que el afiliado pertenece (máximo 3 opciones en diferentes columnas);
- (iv) siglas de los sindicatos de primer grado (una por cada afiliación);
- (v) número de cuotas (por cada afiliación); y
- (vi) monto total de las cuotas descontadas por el empleador (por cada afiliación).

Este formulario, como se ha mencionado busca garantizar tanto la protección de los datos personales como el cumplimiento de la legislación colombiana vigente en materia de privacidad y tratamiento de información. Su estructura facilita la recolección ordenada y confiable de datos sobre afiliados sindicales, permitiendo una trazabilidad precisa y una validación transparente de la información suministrada. Este proceso no solo fortalece la capacidad del Ministerio del Trabajo para gestionar adecuadamente el Censo Sindical del Sector Público (mediano alcance) 2025, sino que también asegura que las organizaciones sindicales puedan participar con confianza y legitimidad en los procesos de negociación y representación, contribuyendo a una mayor equidad y transparencia en las relaciones laborales del sector público.

7.1.2 Formulario para entidades públicas

En este contexto, se hará envío de una circular conjunta entre el Ministerio del Trabajo y el DAFP a los órganos, organismos y entidades del sector central y descentralizado de la rama ejecutiva, legislativa, judicial, de la organización electoral, órganos de control y organismos autónomos. Esta circular se presenta en este documento en la sección 7.3.1, en ella se incluye el link de una URL que

le permitirá al usuario de la entidad pública en cuestión, acceder al formulario de captura de información, mediante un único click en el botón denominado "Entidades públicas". Previamente al ingreso del formulario, deberá confirmar, a través de una casilla de verificación, que, en calidad de fuente, posee la autorización previa, libre y expresa de los titulares para el uso y suministro de sus datos, conforme a la normativa colombiana vigente, **aclarando que no se requieren nombres propios de los y las afiliadas**. Posteriormente, se solicitará al usuario su consentimiento informado para el tratamiento de la información que proporcionará, incluyendo su almacenamiento, análisis y custodia.

Se aclarará que los registros son respecto a los empleados públicos de los órganos y entidades del Estado. Es decir, sobre aquellos vinculados mediante nombramiento y cuyas condiciones laborales están regidas por el Estatuto General de la Administración Pública y las normas específicas que regulan a las entidades públicas. En específico personas que ejercen funciones administrativas, técnicas u operativas, pero que no tienen atribuciones directivas ni son trabajadores oficiales. Por ejemplo:

-Ministerios y departamentos administrativos

- Analistas de política pública: Profesionales que brindan apoyo técnico a los procesos de planeación, evaluación o implementación de políticas, pero no tienen un rol directivo ni asesor.
- Asistentes administrativos en el Departamento Nacional de Planeación (DNP): Trabajadores que realizan funciones operativas como archivo, correspondencia, y apoyo logístico.

-Superintendencias y agencias estatales

- Inspectores: funcionarios encargados de tareas técnicas relacionadas con la regulación o inspección de sectores específicos.
- Técnicos de la ANM: Personal que analiza solicitudes de peticionarios y evalúa el cumplimiento de normativas ambientales.

-Entidades educativas públicas

- Docentes de instituciones educativas públicas (regidos por el Estatuto Docente): Maestros que laboran en colegios públicos, en

niveles básicos y medios, cuya contratación es gestionada por las Secretarías de Educación.

- Profesores, investigadores y personal administrativo de universidades públicas que han sido nombrados bajo el Estatuto Docente o la normatividad de la Función Pública.

-Entidades del poder Judicial

- Auxiliares judiciales o secretarios en despachos judiciales: Personal de apoyo técnico y operativo en juzgados, cortes y tribunales.

-Entidades de salud pública

- Médicos generales en hospitales públicos: Personal de atención médica vinculado a hospitales estatales, no directivos ni gerentes.
- Personal de enfermería contratado por entidades de salud del Estado: Enfermeros y auxiliares que laboran en áreas técnicas y operativas.

-Entidades de control

- Auditores de la Contraloría General de la República: Personal técnico que revisa la ejecución presupuestal de entidades públicas, pero no tienen rango directivo.

-Corporaciones Autónomas Regionales (CARs)

- Ingenieros ambientales que realizan estudios en campo: Personal que ejecuta tareas técnicas para garantizar el cumplimiento de normativas ambientales.

-Entidades territoriales

- Inspectores de tránsito en municipios: funcionarios encargados de controlar y sancionar infracciones de tránsito a nivel local.
- Personal administrativo en alcaldías y secretarías: Asistentes de archivo o recepción.

Estos ejemplos, cabe recordar, no incluyen a los empleados de los niveles directivo y asesor, ni a los trabajadores oficiales, ni a personal de elección popular o personal uniformado, los cuales están excluidos por disposición legal.

En el contexto colombiano, para dar mayor precisión al respecto de las exclusiones establecidas en el decreto 243 de 2024 con relación a la negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos del orden nacional; es importante aclarar que el trabajador oficial es aquel que, vinculado a una entidad estatal, ejecuta labores manuales, operativas o de mantenimiento, principalmente en áreas de construcción o servicios generales. Están sujetos al CST y a normas laborales privadas, a diferencia de los empleados públicos, quienes tienen un régimen especial basado en el Estatuto General de la Administración Pública. Este personal está excluido de la negociación colectiva del orden nacional y por tanto no será contabilizada en el censo sindical de mediano alcance que este documento contiene.

Igualmente se aclarará, como ya se mencionó, que los **datos proporcionados serán pseudonimizados y que no se requerirán nombres propios de los afiliados**, garantizando así la protección de la identidad de los titulares de los datos. El árbol de categorías y variables a recabar en este formulario es el siguiente:

- *Nombre de la entidad pública (desplegable)*
- *Sigla*
- *NIT*
- *Orden (desplegable: Nacional/Territorial). Si la respuesta es "Nacional" ->*
- *Rama (desplegable: ejecutiva/legislativa/judicial). Si la respuesta es ejecutiva, entonces, desplegable para "Sector administrativo" (se incluyen los 21 sectores administrativos, dada la respuesta, salta a "Nivel"). Si la respuesta es legislativa o judicial, salta a "Nivel").*
- *Nivel (Desplegable: central/descentralizada/ninguno. Si se escoge descentralizada -> (Desplegable: Adscrita o Vinculada)*
- *Órganos autónomos e independientes (desplegable: Banco de la Republica/ CAR's / Comisión Nacional del Servicio Civil / Entes Universitarios Autónomos/ ninguno). Si la respuesta es CAR (desplegable con las 27 CAR), si la respuesta*

es "Entes Universitarios Autónomos", -> desplegable con las 16 Universidad Públicas en esta categoría.

-Organización electoral (desplegable: Si/No) Si la respuesta es sí, Desplegable con las organizaciones electorales)

-Organismo de control (desplegable: Si/No) Si la respuesta es sí, Desplegables con los organismos de control)

-Sistema Integral de justicia, verdad, reparación y no repetición. (Desplegable: Sí/No)

Si la respuesta para "Orden" es "Territorial" ->

- Gobernación/asamblea/alcaldía/secretaría/concejo/Otro, Cual

- Responsable del reporte (desplegable: secretario general/jefe de talento humano/otro, cual)

-Nombre del secretario general, jefe de talento humano, o quien haga sus veces como responsable de este reporte.

- Cedula de ciudadanía del secretario general, jefe de talento humano, o el que haga sus veces como responsable de este reporte. En este último caso se abre opción de respuesta para indicar el rol que desempeña quien se registra como responsable del reporte.

-Número celular de contacto de la entidad pública.

-Correo electrónico de la entidad pública.

- Departamento.

- Municipio.

-Número de afiliados.

- Módulo para el cargue de la base de datos de soporte que respalda el número de afiliados: Este módulo está dispuesto para cargar un archivo plantilla .xsl que contempla las siguientes categorías y variables para los registros:

(i) ID (número consecutivo empezando por 000001) de registro;

(ii) número de cedula del afiliado/a (llave)

- (iii) nombre de los sindicatos de primer grado a los que el afiliado pertenece (máximo 3 opciones en diferentes columnas);
- (iv) siglas de los sindicatos de primer grado (una por cada afiliación);
- (v) número de cuotas (por cada afiliación);
- (vi) monto total de las cuotas descontadas por el empleador (por cada afiliación).

Como en el caso del formulario de organizaciones sindicales, el formulario para entidades públicas busca capturar información de los empleados públicos garantizando la plena transparencia, precisión y trazabilidad del proceso de recopilación de datos para el Censo Sindical del Sector Público (de mediano alcance) 2025, alineándose con los estándares legales y administrativos vigentes en Colombia. El diseño del formulario y sus respectivos módulos asegura que las entidades públicas puedan suministrar información verificada y respaldada por bases de datos sólidas y verificables, promoviendo así un ejercicio confiable y técnicamente legítimo que respalde el proceso de negociación colectiva en el ámbito nacional. Con ello, se busca no solo cumplir con los mandatos normativos establecidos, sino también fomentar la confianza entre las partes involucradas y asegurar que este censo sea una herramienta efectiva para fortalecer la gobernanza del sistema sindical colombiano y la protección de los derechos de los trabajadores del sector público de forma más inclusiva y eficiente, del tal modo que esté ajustado a las dinámicas de la administración pública colombiana.

7.1.3 Formulario para afiliados/as

En este contexto, el usuario accederá a un formulario mediante una URL, activada con un único clic en el botón denominado "Registro individual como afiliado/a". Previamente, deberá confirmar que de forma libre y expresa como titular de la información y conforme a la normativa colombiana vigente, da consentimiento para el tratamiento de la información que proporcionará, incluyendo su almacenamiento, análisis y custodia. Se le aclarará al usuario que los registros serán pseudonimizados garantizando así la protección de sus datos. El árbol de categorías y variables a recabar en este formulario es el siguiente:

- Nombre completo (nombre de pila, primer apellido y segundo apellido)
{opcional}
- Número de cédula del afiliado/a (llave)

- Entidad pública en la que trabaja (desplegable)
- Nombre de los sindicatos de primer grado a los que el afiliado pertenece (máximo 3 opciones)
- Siglas de los sindicatos de primer grado (una por cada afiliación)
- Indique cuál es su afiliación principal (Se despliegan las opciones de afiliación reportadas y se organizan jerárquicamente. Se advierte que la opción que el usuario escoja como la número 1 será por defecto establecida como “afiliación principal”).⁶
- Número de cuotas (por cada afiliación)
- Monto total de las cuotas descontadas por el empleador (por cada afiliación).
- Número celular de contacto.*
- Correo electrónico de la entidad pública.*
- *Departamento.*
- *Municipio.*

El formulario para afiliados/as no requiere un módulo de cargue de bases de datos, dado que está diseñado específicamente para ser diligenciado directamente por los titulares de la información. Este instrumento constituye un eje central en el proceso de recolección de datos del Censo Sindical del Sector Público 2025. Su diligenciamiento recae en los afiliados, quienes, de manera voluntaria y en compromiso con el movimiento sindical y su propósito fundamental —la defensa de los derechos de los trabajadores—, deben completar este formulario. Este acto no solo refuerza los procesos de negociación colectiva que derivan de la representación sindical, sino que asegura que la contabilización y el cálculo de la representatividad de las federaciones y

⁶ La “afiliación principal” es la que determina de forma excluyente por cuál sindicato el afiliado decide ser contabilizado y se dirimen así las controversias de la multi-afiliación, que pueden causar una distorsión en doble sentido, informática y política. En lo que respecta a la distorsión informática, la captura de datos con esta pregunta resuelve el problema de la replicabilidad que se reflejaría en una base de datos integrada. En lo que respecta a la distorsión política, esta pregunta resuelve el problema del sobredimensionamiento de las organizaciones sindicales que puede afectar el cumplimiento de la representatividad sindical de las negociaciones colectivas del orden nacional, según como lo establece la tabla de Comisión Unificada Sindical del decreto 243 de 2024.

confederaciones se realice en estricta conformidad con la normativa colombiana vigente.

Cuando los empleados públicos sindicalizados declaran, de forma libre y explícita, una jerarquía de afiliación, los datos proporcionados configuran una estructura que permite identificar con precisión a qué federación o confederación corresponde cada registro. Al registrar su afiliación principal a un sindicato específico, que a su vez reporta su vínculo con una federación o confederación determinada, se establece una trazabilidad clara para calcular la representatividad necesaria en las negociaciones del orden nacional.

Al igual que los formularios dirigidos a entidades públicas y organizaciones sindicales, este formulario en línea para afiliados/as garantizará la pseudonimización de los datos, protegiendo la privacidad de los participantes y fortaleciendo la integridad y la confianza del proceso censal. Su diseño personalizado, que excluye la necesidad de módulos de cargue de bases de datos, refuerza su legitimidad a través del consentimiento informado. Este enfoque promueve la confianza entre el movimiento sindical y el Estado colombiano, consolidando un modelo integral y robusto que cumple con las exigencias normativas y operativas de esta iniciativa.

Los bases de datos que se derivan de la información recolectado en los tres formularios se cruzaran filtrando por las variables hash, de tal modo que cada registro administrativo puede ser identificado en su réplica, cuantas veces como corresponda, logrando así por un lado, reconocer la multiafiliación y jerarquizar según lo reportado por los afiliados, sus vinculaciones primaria, secundaria y terciaria, según lo reporten en los formularios en línea; y por otro lado, capturar información y tasas de sobredimensionamiento sindical, según como lo reporten las federaciones y confederaciones, en sus respectivos formularios en línea. Esto por defecto, y de forma fiel al espíritu de la norma, detrás de la jerarquía de sindicatos según su grado, termina por definir la participación y representatividad en la negociación colectiva del sector público determinísticamente.

7.1.4 Integración de la base única de datos relacional

Tras la recolección de la información con los formularios se integra una base única de datos relacional, que puede ser navegada a través de la llave o variable recurrente, a saber, la cédula de ciudadanía de los afiliados. Esta base se crea con base en los reportes .xsl de afiliados cargados tanto por organizaciones

sindicales como por entidades públicas y con los datos de la base extraídos del formulario diligenciado por los afiliados. Adicionalmente, a esta base se le agregan los datos que se han diligenciado y corresponden a los campos de los formularios en línea de las organizaciones sindicales y entidades públicas.

Antes de integrar la base, se hace una revisión y análisis exhaustivo de los requerimientos y necesidades de información, las posibles restricciones, las potenciales políticas a tener en cuenta y las reglas del modelo de datos, así como todos los posibles riesgos existentes, desde el punto de vista de su protección y lo correspondiente a la autonomía sindical. Se revisa el modelo conceptual implícito en esta propuesta, que identifica las entidades clave (como organizaciones sindicales, entidades públicas y afiliados) y las relaciones entre ellas. Esto se traducirá en un esquema lógico, donde las entidades y relaciones se convierten en tablas con sus respectivos atributos. Este modelo se representará mediante diagramas entidad-relación, que proporcionan una visión abstracta y clara de la estructura de la base de datos. Se aplicarán técnicas de normalización para eliminar redundancias y asegurar la integridad de los datos, garantizando que la base de datos esté estructurada de manera óptima para su posterior uso⁷.

Habiéndose validado el diseño lógico validado, se procede al diseño físico de la base de datos incorporando sistemas de almacenamiento en la nube – probablemente AWS secrets o algún otro servicio de esta naturaleza-, que ofrecen flexibilidad y escalabilidad, y herramientas de encriptación para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos sensibles.

Se desarrollarán los procedimientos automatizados para la integración de los datos provenientes de los tres formularios, asegurando la coherencia y consistencia de la información consolidada. Además, se implementarán técnicas de pseudonimización, que se serán descritas más adelante. Esto para proteger la identidad de los afiliados, en cumplimiento con las normativas de protección de datos personales y los acuerdos a los que se llegue al respecto de esto con las centrales obreras.

Una vez montada la base de datos se somete a pruebas rigurosas para verificar su funcionalidad, rendimiento y seguridad. Se realizan los ajustes y las optimizaciones necesarias para mejorar la eficiencia en la recuperación y

⁷ Ver: <https://www3.uji.es/~mmarques/f47/teoria/tema7.pdf>

manipulación de datos, asegurando que el sistema responda adecuadamente a las consultas y necesidades de los usuarios finales.

Finalmente, se establecen protocolos de mantenimiento regular y actualización de la base de datos, incorporando mecanismos para la gestión de cambios y la adaptación a nuevas necesidades o normativas que puedan surgir, garantizando la sostenibilidad y relevancia del sistema a largo plazo.

Este procedimiento permite la creación de una base de datos relacional integrada que respalda eficazmente el Censo Sindical del Sector Público 2025, asegurando la calidad, seguridad y utilidad de la información recopilada y permite un cruce de las 3 bases de datos de tal forma que se pueden identificar las multi-afiliaciones y la afiliación principal de cada registro, a través de la llave (cédula de ciudadanía), que es indicador recurrente en las tres bases de datos. Será responsabilidad de las organizaciones sindicales y de sus afiliados reportar la información de forma oportuna, verídica, de buena fe y en el marco regulatorio del tratamiento de datos y los principios de autonomía sindical como lo establece la ley colombiana.

Todos los formularios estarán dispuestos en la página web del Ministerio del Trabajo y se le comunicará vía correo electrónico y llamada a las federaciones y confederaciones para el diligenciamiento de los formularios en línea. Se les instará para que estas a su vez se comuniquen con los sindicatos de primer nivel que agrupan para que estos a su vez promuevan entre sus afiliados el diligenciamiento del formulario de "Afiliados". Eventualmente, el ministerio del trabajo puede apoyar la labor de divulgación para con los sindicatos de primer nivel. Así mismo se apoyará el proceso de divulgación de los formularios mediante una campana de comunicaciones que pretende llegar tanto a las organizaciones sindicales de empleados públicos, como a sus afiliados.

7.2 Criptografía

Esta sección de la metodología aborda la pregunta/necesidad número 2 de esta propuesta, que busca responder al cómo garantizar que la información recolectada sea útil, transparente, contrastable, fiable y trazable para la negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos a nivel nacional en 2025 sin violar la autonomía sindical.

La protección de la información personal, especialmente cuando se maneja datos sensibles como nombres y números de identificación, requiere una metodología

rigurosa que garantice la confidencialidad, la integridad y la imposibilidad de decodificar los datos originales. En este contexto, se propone un procedimiento metodológico estructurado para implementar la pseudonimización de cédulas en bases de datos, permitiendo mantener la seguridad de la información y facilitar su análisis. Mas particularmente la identificación de multiafiliaciones.

El proceso inicia con la identificación de los datos personales que requieren protección. En este caso, como se ha mencionado arriba en este documento, se trata única y exclusivamente de la cédula de ciudadanía. Esto quiere decir que este dato recurrente (llave) es el más sensible y es objeto del proceso de pseudonimización.

Para mantener la consistencia de los datos pseudonimizados y asegurar la interoperabilidad entre bases de datos, se utiliza un método determinista basado en HMAC (Hash-based Message Authentication Code).

Este método consiste en crear y distribuir una clave criptográfica única entre cada formulario, asegurando la protección del dato sensible mediante protocolos seguros de almacenamiento y comunicación. Esto es, que la cédula se somete al algoritmo HMAC junto con una clave secreta, generando un valor hash único (pseudónimo alfanumérico). Luego este valor será consistente para el mismo dato en todas las bases de datos producidas por los formularios, permitiendo la vinculación de registros entre los diferentes formularios y al interior de la base de datos sin revelar la información original. Los valores hash resultantes se almacenan en un servidor de los datos originales, manteniendo su integridad y reduciendo el riesgo de reconstrucción.

Para robustecer la seguridad del sistema, se aplicará una segunda capa de protección con saltos criptográficos (sal) o cifrado. Esto es que se añade una segunda capa de protección con una clave de cifrado específica y única de la institución. Este proceso es reversible, pero solo puede ejecutarse con la clave correcta.

Para la generación de sal, se agrega un valor aleatorio único al dato pseudonimizado, lo que garantiza que incluso si dos valores originales son idénticos, sus versiones cifradas serán diferentes. Solo utilizando la clave específica del ministerio del trabajo como institución se puede volver a la primera capa criptográfica que permite identificar los valores alfanuméricos que corresponden a datos idénticos pseudonimizados. Esto añade un nivel de protección que impide la reconstrucción del pseudónimo original sin el acceso

autorizado. Los pseudónimos cifrados se almacenan en una base de datos protegida, cumpliendo con estándares de seguridad, como cifrado en reposo y controles de acceso estrictos.

Para garantizar la integridad del proceso, se implementarán políticas de gestión de claves criptográficas, que incluyen: (i) generación segura y almacenamiento de claves; (ii) restricción de acceso a personal autorizado y (iii) periodicidad en la rotación y renovación de claves.

La combinación de un enfoque determinista y una capa adicional de cifrado asegura que, aun si la base de datos pseudonimizada es vulnerada, los valores no podrán ser revertidos a su forma original sin las claves correspondientes.

Tal y como se mencionó en la sección anterior, antes de desplegar el sistema, se realizarán pruebas piloto que evalúan la consistencia de los seudónimos entre bases de datos (ii) La irreversibilidad de la pseudonimización sin las claves apropiadas y (iii) la interoperabilidad entre las bases.

Una vez implementado el sistema, los seudónimos se pueden usar para realizar análisis entre las bases de datos de tal modo que se pueden contrastar y verificar los registros repetidos en cada una de las bases, sin saber exactamente los datos personales de cada afiliado, pero identificando que se trata de la misma persona, tanto en los registros de las entidades públicas, como en los reportados por las organizaciones sindicales y los afiliados, preservando siempre la privacidad de los individuos. La vinculación entre bases de datos se efectúa utilizando los valores hash, permitiendo correlacionar registros sin exponer información sensible.

Para los análisis posteriores, los datos de registro replicados solo se contarán una vez y se priorizarán, según la jerarquía de organizaciones sindicales reportada por los afiliados, y según los datos reportados por las confederaciones y federaciones. Es decir que, si una federación presenta el registro "A" y busca participar en la negociación, y dicho registro "A" se encuentra en la base de datos de confederaciones, se priorizara el registro de la confederación. El universo de afiliados para calcular las proporciones de la representatividad, según lo estipula el decreto 243 de 2024 corresponde exactamente al número de hash (alfanuméricos) después de descriptada la segunda capa de pseudonimización, con el que contara la base de datos integrada y derivada de los tres formularios en línea.

7.3 Acto administrativo y mesa permanente de diálogo del censo sindical colombiano

Esta sección de la metodología aborda la pregunta/necesidad número 3 de esta propuesta, que busca responder al cómo garantizar la legitimidad social y política del proceso de recolección y análisis de información de la que se derivaran las proporciones de participación y representatividad de los sindicatos de segundo y tercer grado en la negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos a nivel nacional en 2025.

Se plantea entonces, en esta fase un doble ejercicio, (i) el envío de una circular conjunta por parte del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la constitución de una mesa permanente de trabajo y análisis con las centrales obreras.

7.3.1 Circular conjunta Mintrabajo-DAFP

La propuesta de circular consiste en la emisión de un acto administrativo conjunto del Ministerio del Trabajo y el DAFP, dirigido a los órganos, organismos y entidades del sector central y descentralizado de la rama ejecutiva, legislativa, judicial, de la organización electoral, órganos de control y organismos autónomos del orden nacional y territorial. Esta circular, por un lado, pretende dar a conocer el proceso y la relevancia que tiene el desarrollo del censo sindical en Colombia y su versión de mediano alcance, ante las entidades públicas y llegar a ellas, con el propósito de que colaboren con el fortalecimiento de la gobernanza del sistema sindical colombiano y su respectivo modelo de datos. La propuesta de circular conjunta se presenta a continuación:

Propuesta de Circular Conjunta xxx-xxx de 2025 para el Censo Sindical del Sector Público

PARA: Secretarios Generales, Jefes de Talento Humano o quienes hagan sus veces en los órganos, organismos y entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva, Legislativa, Judicial, de la Organización Electoral, órganos de control y organismos autónomos.

DE: Ministra del Trabajo y Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

ASUNTO: Obligación de reportar la información sobre afiliados a organizaciones sindicales en el marco del Censo Sindical del Sector Público 2025.

Fecha: Bogotá D.C., [xx-xx-xxxx]

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución Política de Colombia, que garantiza el derecho fundamental de asociación sindical sin intervención estatal, así como en los lineamientos establecidos por el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (ratificado mediante la Ley 26 de 1976), se solicita a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial su colaboración activa en el desarrollo del Censo Sindical del Sector Público 2025. Este ejercicio busca consolidar información actualizada y trazable sobre los afiliados a sindicatos, federaciones y confederaciones en el sector público, con el objetivo de garantizar representatividad y fortalecer la negociación colectiva.

1. *Requerimientos específicos:* Cada entidad deberá reportar, antes del xx-xx-xxxx los siguientes datos consolidados, respaldados por bases de datos verificables:

- *Denominación de las organizaciones sindicales presentes en la entidad (sindicatos, federaciones o confederaciones).*
- *Número de afiliados activos con pago de cuota sindical, discriminado por cada organización.*
- *Total de descuentos sindicales efectuados a los empleados públicos, con corte al 31 de diciembre de 2024.*

2. *Procedimiento:* El reporte deberá ser diligenciado a través del enlace proporcionado (<http://xxxxx-xxxxxx-xxxxxxx>) y acompañado de una certificación emitida por el área de Talento Humano. Esta certificación debe garantizar que los datos son consistentes con la información consignada en la base de datos respaldatoria. Las bases de datos deberán incluir, información suficiente para validar los registros reportados.

3. *Garantías de tratamiento de la información:* Se recuerda que la recopilación y tratamiento de la información será pseudonimizada y que las entidades públicas como fuentes de información deberán cumplir estrictamente con las disposiciones establecidas en la Ley 1581 de 2012, el Decreto 1377 de 2013 y la Ley 1266 de 2008, asegurando que los datos personales de los titulares se mantengan protegidos y sean tratados únicamente para los fines del censo sindical. Asimismo, cada entidad deberá certificar que cuenta con las

autorizaciones previas, libres y expresas de los titulares, según lo exige la normativa colombiana.

4. *Importancia del reporte: Esta información es crucial para garantizar la representatividad en los espacios de negociación y participación entre empleados públicos y el Estado, promoviendo condiciones laborales dignas y equitativas. Además, permitirá establecer políticas públicas basadas en datos confiables, fortaleciendo el diálogo social.*

El reporte consolidado deberá enviarse única y exclusivamente por el formulario que se encuentra en el link arriba mencionado y estará disponible para auditoría en caso de ser requerido.

Con toda atención,

(Nombre y firma de la Ministra del Trabajo)

(Nombre y firma del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública)

Nota: La falta de reporte en los términos y plazos establecidos podrá dar lugar a las acciones correspondientes conforme a la normatividad vigente.

Esta circular será promovida por el Ministerio del Trabajo y presentada al DAFP, para ser enriquecida, ajustada y promulgada de forma conjunta. Se espera que el DAFP proporcione el listado de correos de todas las entidades públicas del Estado Colombiano para hacer el envío correspondiente de la circular.

7.3.2 Mesa permanente de diálogo de Censo Sindical colombiano

La Mesa de Diálogo Permanente del Censo Sindical Colombiano es un espacio técnico-político establecido por el Ministerio del Trabajo en conjunto con las centrales obreras, orientado a garantizar la legitimidad del proceso de recolección, análisis y seguimiento de la información necesaria para el desarrollo de un censo sindical de mediano alcance en el sector público. A largo plazo, este esfuerzo tiene como propósito construir un censo sindical general, concebido como una línea base dinámica y actualizable sobre el movimiento sindical en Colombia. Esta iniciativa busca promover el fortalecimiento de la autonomía sindical en este ámbito específico, consolidar la legitimidad social y política del proceso de manera colaborativa, y fomentar la confianza entre las organizaciones sindicales y el Estado colombiano, cumpliendo así con las disposiciones de la normativa nacional e internacional aplicable.

Esta mesa se propone abordar principalmente cuatro aspectos fundamentales: (i) garantizar que las organizaciones sindicales participen activamente y estén de acuerdo en la definición de los procesos de recolección y análisis de datos, respetando en todo momento su autonomía e independencia; (ii) establecer de manera co-constructiva los mecanismos necesarios para asegurar que la información recopilada sea transparente, trazable, confiable y útil para todo el sistema sindical colombiano, bajo la gestión y administración de datos a cargo del Ministerio del Trabajo; (iii) consolidar la legitimidad del proceso mediante un enfoque participativo que garantice que los datos recolectados y su análisis representen de manera fiel las dinámicas reales del movimiento sindical en el país; y (iv) fortalecer las competencias técnicas de todas las partes involucradas en el uso de tecnologías avanzadas y metodologías basadas en ciencia de datos, promoviendo así la eficiencia y la innovación en el desarrollo del censo sindical.

Los pasos a seguir para el establecimiento de esta mesa son:

1. Fase de preparación

Convocatoria: Se hace una invitación convocando a todas las centrales obreras y a las federaciones más importantes del país. Igualmente, al DANE y al DAFP. Vía correo electrónico y llamadas telefónicas.

Diagnóstico inicial: Llevándose a cabo la primera reunión en las instalaciones del Ministerio de Trabajo, se establecen y priorizan los temas clave de información, así como los procedimientos para la recolección, tratamiento, almacenamiento y análisis de los datos censales. Durante este encuentro, se acuerdan los principios transversales que regirán la mesa, incluyendo al menos (i) la buena fe y la voluntariedad, que implica que las discusiones se fundamentarán en el respeto mutuo y el compromiso genuino de todas las partes; (ii) la transparencia, que implica un compromiso mutuo con la trazabilidad y claridad de cada etapa del proceso; y (iii) la confidencialidad que implica que esta mesa asegurará la protección de los datos personales recolectados, en cumplimiento con la normativa colombiana vigente.

Asimismo, se discutirán aspectos relevantes sobre los enfoques metodológicos y la gobernanza de datos en el sistema sindical colombiano, destacando la importancia de la pseudonimización y la trazabilidad de la información como garantías de legitimidad para todas las partes. Se acuerdan reglas claras para la periodicidad de los encuentros y se

identifican las capacidades necesarias para participar de manera efectiva en este ejercicio.

Finalmente, se definen los roles y responsabilidades de cada actor involucrado, asignando funciones específicas al Ministerio del Trabajo, las centrales obreras, las federaciones y otras entidades estatales como el DANE y el DAFP. Este marco colaborativo busca fortalecer la confianza y garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos del censo sindical.

2. Funcionamiento de la mesa de diálogo

Capacitación de actores: Antes de entrar en pleno funcionamiento, la mesa de diálogo llevará a cabo dos talleres preparatorios, organizados por el DANE y el Ministerio del Trabajo. Se espera la participación activa de personal de la Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo, del Archivo Sindical, del DAFP, representantes de las centrales obreras y delegados de las federaciones sindicales. Estos talleres tendrán como objetivo fortalecer las capacidades técnicas y conceptuales de los participantes respecto a los procesos censales, asegurando una comprensión integral de los procesos de recolección, análisis y gestión de los datos sindicales.

Mesas de análisis: Las mesas de análisis serán el escenario recurrente dentro de la mesa de diálogo permanente. Este espacio estará conformado por un comité técnico diverso que supervisará el análisis de la información recolectada y dará seguimiento al proceso de recolección de datos. El comité fomentará reflexiones colectivas sobre los datos obtenidos y planteará posibles análisis derivados de estos, con el objetivo de elaborar reportes detallados que resuman los avances del censo sindical. Estos informes serán dirigidos a las partes interesadas, especialmente al movimiento sindical colombiano, y servirán como base para la creación de indicadores que mejoren los criterios de representatividad y participación en las negociaciones colectivas del país. Además, el comité estará abierto de manera eventual a otros actores, fomentando la colaboración interinstitucional y la apropiación social del conocimiento sobre el mundo sindical.

Socialización parcial de resultados: La mesa de diálogo, en conjunto con el comité técnico, promoverá y realizará la socialización de análisis parciales con las partes involucradas, incluidos sindicatos de primer nivel,

académicos, actores interesados en las dinámicas del mundo sindical y la sociedad en general. Esta socialización buscará promover la transparencia y "descajanegrizar" la información generada a partir de los datos oficiales del mundo sindical en Colombia. A través de estas actividades, se busca impulsar el aprendizaje colectivo, la democratización de los datos y la construcción de confianza entre los distintos actores interesados en este tema.

3. Evaluación y cierre

Concluido el proceso de recolección de información, se llevarán a cabo mesas de análisis de cierre con el propósito de extraer no solo los resultados descriptivos derivados de la base única, sino también las lecciones aprendidas de este censo de mediano alcance, considerando su aplicación futura en la fase dos, orientada al sector privado. Adicionalmente, estas mesas de cierre buscarán desarrollar, de manera conjunta y colaborativa, indicadores clave que permitan evaluar el Sistema Sindical Colombiano en su totalidad. De igual forma, se trabajará en esclarecer, con la activa participación de las organizaciones sindicales, el número de representantes que tendrán derecho a participar en la mesa de negociación del ámbito nacional, conforme a los parámetros establecidos en la tabla unificada del decreto 243 de 2024. Este enfoque colaborativo garantizará que el proceso sea transparente, legítimo y alineado con los principios de representatividad sindical.

En el marco del cierre del proceso censal del sector público y con miras a fortalecer ejercicios futuros de esta naturaleza, en especial el censo para el sector privado 2025, se propone documentar tanto los desafíos como los éxitos de la implementación, permitiendo ajustar y optimizar las metodologías. Este proceso incluirá la recolección de retroalimentación detallada por parte de los representantes sindicales y del Ministerio del Trabajo, DANE y demás actores con el fin de mejorar las dinámicas y operatividad de la mesa de diálogo permanente. Adicionalmente, se evaluará y conversará en esta mesa la posible incorporación de tecnologías emergentes, como herramientas de inteligencia artificial y análisis predictivo, para garantizar una mayor calidad en la recolección y análisis de datos. Por último, se desarrollarán lineamientos operativos claros que aseguren la sostenibilidad del ejercicio censal y su alineación estratégica con las necesidades cambiantes del sector laboral colombiano.

Esta ruta metodológica establece los fundamentos para la construcción de un censo sindical de mediano alcance que no solo garantice legitimidad y transparencia, sino que también prepare el terreno para un ejercicio más amplio e institucionalizado, desarrollado de manera colaborativa con los sindicatos del país y otros actores clave interesados en el fortalecimiento del sistema sindical colombiano. La mesa de diálogo social emerge como un mecanismo transformador, posicionando tanto al Ministerio del Trabajo como a las organizaciones sindicales como actores estratégicos en la promoción de una gobernanza de datos efectiva, orientada a optimizar la gestión pública y el desarrollo político-normativo del sector. Este esfuerzo contribuye directamente a los objetivos del Ministerio del Trabajo en la construcción de ambientes laborales dignos y en el fortalecimiento de la democracia dentro de las relaciones laborales, consolidando un modelo de trabajo conjunto que refuerza los principios de participación y justicia social en Colombia.

8. Plan de trabajo

La siguiente tabla muestra el plan de trabajo en consecuencia con la ruta metodológica planteada:

Tabla 2. Cronograma

Actividades	Semanas											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Formularios	■	■	■	■								
Captura de información					■	■	■	■	■	■		
Criptografía	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
Acto administrativo					■							
Mesas de diálogo y análisis		■					■	■	■	■	■	■

Referencias bibliográficas

Cialti, P. H., & Villegas-Árbeláez, J. (2017). La representatividad sindical como herramienta de promoción sindical en Colombia. *Vniversitas*, (135), 53-98.

Gallo, C (2017) Documento de observaciones sobre el censo sindical 2017. Documento interno de trabajo, Ministerio del Trabajo.

OIT (2017) La representatividad y reconocimiento en el derecho de negociación colectiva . Nota Informativa número 2.

OIT (2014) Recomendaciones para el desarrollo del censo sindical por parte del ministerio del trabajo Colombia. Documento de trabajo, Organización Internacional del Trabajo.

Ojeda-Avilés, A (1992). La representatividad sindical como excepción, 1 Relaciones Laborales, Pp238-252.

CONFIDENTIAL