

**RÉGIMEN DISCIPLINARIO APLICABLE A SERVIDORES EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE
BOGOTÁ S.A. E.S.P.**

Jennyffer Gamboa Medina

Cristian Javier Amaya Tambo



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

Maestría en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C

2026

**RÉGIMEN DISCIPLINARIO APLICABLE A SERVIDORES EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE
BOGOTÁ S.A. E.S.P.**

Jennyffer Gamboa Medina, Cristian Javier Amaya Tambo

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Magister en Derecho

Dr. Jaime Mejía Ossman- Director



**UNIVERSIDAD
La Gran Colombia**

Vigilada MINEDUCACIÓN

Maestría en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C.

2026

Tabla de contenido

RESUMEN	7
ABSTRACT	9
INTRODUCCIÓN	10
OBJETIVOS	15
OBJETIVO GENERAL	15
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
 CAPÍTULO 1: NATURALEZA JURÍDICA Y MARCO NORMATIVO DE LA EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ	 16
EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA ETB	16
NATURALEZA JURÍDICA DE LA ETB	18
MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA ETB	19
<i>Ley 1341 de 2009 y regulación de proveedores TIC</i>	19
<i>Estatutos internos de ETB y Acuerdos Distritales relevantes</i>	21
 CAPÍTULO 2: RÉGIMEN LABORAL DE LOS SERVIDORES DE LA ETB Y ANÁLISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL ..	 27
RÉGIMEN LABORAL EN LA ETB	27
ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL COLOMBIANO SOBRE EL RÉGIMEN LABORAL EN ETB	28
CONFLICTO: CONVENCION COLECTIVA VS. CST VS. CGD	29
ENFOQUES INTERNACIONALES VS MODELO DISCIPLINARIO COLOMBIANO EN EMPRESAS ESTATALES	33
<i>México</i>	37
<i>Argentina</i>	37
<i>Chile</i>	37
<i>España</i>	38
EVOLUCIÓN Y RETOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA ETB	40

CAPÍTULO 3: DISCUSIÓN CRÍTICA SOBRE EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO APLICABLE A LOS SERVIDORES DE LA ETB .45

EL DERECHO DISCIPLINARIO EN COLOMBIA	46
<i>Sujetos disciplinables y aplicación a entidades de naturaleza híbrida</i>	47
<i>ETB como empresa de servicios públicos mixta</i>	48
DEBATE SOBRE LA APLICABILIDAD DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO A ETB	52
<i>Triangulación normativa, jurisprudencial y empírica</i>	56
<i>Comparación de posturas doctrinales</i>	58
<i>Tensiones conceptuales y comparaciones internacionales</i>	60
DISCUSIÓN CRÍTICA Y PROPUESTA INTERPRETATIVA	61
<i>Teoría aplicable</i>	66
<i>Propuesta interpretativa</i>	68
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	75
LISTA DE REFERENCIA O BIBLIOGRAFÍA	81

Lista de Figuras

Figura 1. Comparación simbólica de riesgos por postura55

Lista de Tablas

Tabla 1. Evolución normativa de los estatutos y acuerdos distritales relacionados con la ETB (1997–2024)	22
Tabla 2. Tensiones normativas entre la Convención Colectiva, el CST y el CGD en la ETB.....	331
Tabla 3. Cuadro comparativo	34
Tabla 4. Comparación internacional de modelos de negociación colectiva en empresas públicas y mixtas	38
Tabla 5. Comparativa de regímenes.....	51
Tabla 6. Matriz de análisis (triangulación)	63
Tabla 7. Test de Determinación Disciplinaria en ETB (con soporte teórico y normativo).....	73

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo determinar el régimen disciplinario aplicable a los servidores de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, a partir del análisis de su naturaleza jurídica y de la normativa vigente en materia de responsabilidad disciplinaria. La investigación se desarrolló mediante un enfoque cualitativo con perspectiva socio jurídica, el cual resulta idóneo para analizar de manera crítica e interpretativa el régimen disciplinario aplicable a los servidores de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá. Este enfoque permite examinar el derecho como fenómeno normativo y social, abordando no solo las disposiciones legales vigentes (Constitución, Ley 142 de 1994, Ley 1952 de 2019, entre otras), sino también su aplicación práctica y las tensiones derivadas de la naturaleza jurídica híbrida de la ETB. En segundo lugar, se identificó el régimen laboral de sus trabajadores, vinculados mediante contratos de trabajo, regidos por el derecho privado. Finalmente, se analizaron los elementos estructurales del régimen disciplinario general y de los regímenes especiales previstos en la Ley 1952 de 2019, concluyendo que, pese a la vinculación contractual privada, los trabajadores de la empresa deben ser considerados servidores públicos en virtud de su pertenencia a una entidad con capital público mayoritario, por lo que les resulta aplicable para aquellos empleados que ostentan niveles directivos o ejercen funciones administrativas (firma de contratos, toma de decisiones de política interna, asignación de recursos) aplicarle la normatividad del Código General Disciplinario (CGD) y por su parte el personal de carrera o técnico, cuya labor se ciñe a tareas operativas o comerciales cotidianas, seguiría bajo el régimen laboral (CST) y su convención colectiva. Este hallazgo aporta al fortalecimiento de la transparencia y el control de la función pública en entidades con naturaleza jurídica híbrida, contribuyendo a la discusión académica y práctica sobre los alcances del derecho disciplinario en el contexto colombiano.

Palabras Clave: Capital público, derecho disciplinario, empresas de servicios públicos, investigación socio jurídica, régimen laboral, servidores públicos.

Abstract

The purpose of this study is to determine the disciplinary regime applicable to employees of the Bogotá Telecommunications Company, based on an analysis of its legal nature and current regulations on disciplinary responsibility. The research was conducted using a qualitative approach with a socio-legal perspective, employing as its main technique a review of regulations, case law, and specialized doctrine. First, the legal nature of the company as a mixed capital company with majority public participation and its location within the decentralized services sector was examined. Second, the labor regime of its workers, who are bound by employment contracts governed by private law, was identified. Finally, the structural elements of the general disciplinary regime and the special regimes provided for in Law 1952 of 2019 were analyzed, concluding that, despite the private contractual relationship, the company's workers are considered public servants by virtue of their belonging to an entity with majority public capital, therefore, the regulations of the General Disciplinary Code (CGD) apply to those employees who hold managerial levels or perform administrative functions (signing contracts, making internal policy decisions, allocating resources), while career or technical staff, whose work is limited to daily operational or commercial tasks, would continue under the labor regime (CST) and their collective agreement. This finding contributes to strengthening transparency and control of the civil service in entities with a hybrid legal nature, contributing to the academic and practical discussion on the scope of disciplinary law in the Colombian context.

Keywords: Public capital, disciplinary law, public service companies, socio-legal research, labor regime, public servants.

Introducción

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (ETB) es una de las compañías de servicios públicos más antiguas de Colombia, fundada el 28 de agosto de 1884 como iniciativa privada dedicada al servicio telefónico. En 1932 fue adquirida por el Distrito de Bogotá, convirtiéndose en una entidad pública, y actualmente es una sociedad anónima de capital mixto, con alrededor del 86 % de sus acciones en manos de la Alcaldía de Bogotá (Forbes, 2023). A lo largo de su historia, ETB se ha dedicado principalmente a la prestación de servicios de telefonía e internet, llegando hoy a aproximadamente dos millones de usuarios y cubriendo cerca del 80 % de los hogares de la ciudad. Esta evolución histórica y su naturaleza jurídica híbrida han generado debate sobre la situación legal de sus trabajadores (Ley 1341/2009).

Desde el punto de vista jurídico, la transformación de ETB en sociedad por acciones oficiales quedó recogida en el Acuerdo Distrital 21 de 1997, que la declaró Empresa de Servicios Públicos del orden distrital con aportes oficiales del Distrito (Sentencia 25000-23-25-000-2002-11466-01, 2010). Esta cualidad jurídica implica que sus decisiones de gestión y contratación se enmarcan en normas públicas, salvo excepciones específicas. Sin embargo, el articulado laboral de la Ley 142 de 1994 establecía en su artículo 41 que quien laborase en una empresa de servicios públicos mixta o privada era un trabajador particular sujeto al Código Sustantivo del Trabajo. Al mismo tiempo, esta dualidad normativa empresa pública con gestión privada, trabajadores contratados bajo derecho privado vs. rasgos de servicio público ha dado lugar a que la aplicación del régimen disciplinario resulte confusa en la práctica. La jurisprudencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y la propia interpretación institucional de la ETB han sostenido que, dada su naturaleza de empresa de capital mayoritariamente público y prestadora de un servicio público esencial, los trabajadores de la compañía, no solo los directivos, pueden ser considerados servidores públicos para efectos disciplinarios, estando sujetos al régimen del Código General Disciplinario y al control de órganos como la Procuraduría General de la Nación.

La indefinición sobre el régimen disciplinario aplicable al personal de ETB genera múltiples consecuencias. Una aplicación errónea del régimen laboral privado, en lugar del régimen disciplinario público general, puede conllevar a la nulidad de sanciones y generar inseguridad jurídica. Esta situación afecta directamente a los trabajadores de ETB, quienes desconocen con certeza las normas que regulan su conducta, así como a las autoridades competentes, como la Procuraduría y las personerías distritales, encargadas del control disciplinario. Indirectamente, también se ve afectada la ciudadanía, que demanda transparencia y legalidad en la gestión de una empresa pública. Aunque el problema tiene su epicentro en Bogotá, donde ETB concentra su operación, su impacto se extiende a nivel nacional en tanto la empresa participa en procesos de contratación e inversión pública. En la práctica, **no** rige de forma general el Código General Disciplinario (Ley 1952/2019) para todo el personal: el régimen disciplinario ordinario aplicable es el previsto en la Convención Colectiva, el Código Sustantivo del Trabajo y el reglamento interno, propios de trabajadores particulares de una E.S.P. mixta. El CGD solo resulta procedente de manera excepcional, cuando concurren los supuestos legales que lo habilitan por ejemplo directivos asimilados por la ley o trabajadores que ejerzan función pública o administren recursos públicos. De modo que, esta precisión evita extender indebidamente el control disciplinario público a quienes no son sujetos del CGD y reduce la inseguridad jurídica en la empresa.

Sin embargo, esta aplicación ha suscitado críticas, pues algunos autores y fallos advierten que, dada la naturaleza híbrida de la vinculación laboral, dicho régimen puede generar tensiones con garantías constitucionales como el derecho al debido proceso y a la defensa (art. 29 C.P.), el principio de legalidad en materia sancionatoria, la presunción de inocencia y el derecho a la doble conformidad o a impugnar las sanciones ante una segunda instancia independiente. Estas tensiones han motivado debates doctrinales y jurisprudenciales sobre la necesidad de armonizar la función pública que cumple ETB con un marco disciplinario más claro y garantista que evite posibles vulneraciones de derechos

fundamentales. La controversia sobre el régimen disciplinario aplicable a los trabajadores de ETB trasciende el ámbito local, pues, aunque su operación se concentra en Bogotá, las decisiones que se adopten en esta materia pueden sentar precedentes para otras empresas públicas o mixtas del país. El debate refleja la tensión entre el carácter público del servicio que presta la compañía y la naturaleza privada de las relaciones laborales que la rigen. Esta dualidad ha generado interpretaciones dispares: mientras algunos órganos de control han considerado aplicable el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) a ciertos cargos directivos, en la práctica la mayoría de las faltas y sanciones se tramitan bajo el régimen laboral y la Convención Colectiva, lo que evidencia una falta de armonización normativa que impacta tanto la seguridad jurídica institucional como los derechos de los trabajadores.

En términos sociales y organizacionales, interesa a la comunidad de servidores públicos, a los sindicatos locales (ETB tiene más de 2.300 empleados directos, 1.779 de ellos sindicalizados) y a la estructura institucional de la empresa (Concejo de Bogotá, 2021).

Por lo tanto, surge la pregunta de investigación: ***¿Qué régimen disciplinario debe aplicarse a los trabajadores vinculados a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P.?*** Igualmente, este planteamiento invita a examinar si los trabajadores de ETB deben someterse al Código General Disciplinario (Ley 1952/2019) como servidores públicos, o si por el contrario aplican disposiciones del derecho laboral ordinario. Se considerarán las normas constitucionales y legales vigentes (especialmente de la Ley 142/1994, la Ley 489/1998 y el Código General Disciplinario), así como la posición de la jurisprudencia y la doctrina al respecto, para esclarecer la naturaleza jurídica de esta controversia.

En efecto, la presente hipótesis determina que el régimen disciplinario general consagrado en la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) es aplicable a las personas vinculadas a ETB como trabajadores. La hipótesis se basa en que tales trabajadores deben considerarse servidores públicos dada la naturaleza jurídica de la entidad y la participación mayoritaria del Estado en su capital. Esta postura es coherente con la jurisprudencia colombiana, que ha reconocido competencia de la

Procuraduría para investigar a directivos de ETB en calidad de servidores públicos (Sentencia 25000-23-25-000-2002-11466-01, 2010).

Justificación: El tema es relevante porque despejar esta duda normativo-práctica garantiza seguridad jurídica tanto para los empleados de ETB como para las autoridades disciplinarias. En un contexto de modernización institucional y reformas al empleo público (Ley 1952/2019), resulta clave determinar con claridad el alcance del código general disciplinario. Además, ETB es una empresa estratégica para Bogotá, por lo que su gobernabilidad y transparencia institucional, incluido el control disciplinario de sus funcionarios, tienen un impacto en la prestación de un servicio público esencial. Este estudio permitirá fundamentar la aplicación correcta de la normativa, proteger derechos laborales y disciplinarios, y contribuir a la discusión teórica sobre la identificación de servidores públicos en empresas de capital mixto.

De la misma manera, la metodología de la investigación empleará un enfoque jurídico-analítico. Se realizará una revisión exhaustiva de la normativa aplicable (Constitución Política, Ley 734/2002, Ley 909/2004, Ley 1952/2019, Ley 142/1994, Ley 489/1998, entre otras. Por ende, la investigación abordará de manera comparativa; con el fin de identificar similitudes, diferencias y posibles buenas prácticas aplicables al caso colombiano, a partir de verificar cómo otros países regulan el régimen disciplinario en empresas estatales o de capital mixto. Para ello, se realizará un análisis documental de fuentes oficiales, normativa comparada, jurisprudencia y bibliografía académica, lo que permitirá discutir críticamente las implicaciones de dicho régimen para los trabajadores de la ETB. Este componente comparativo y crítico se enmarca en el enfoque socio jurídico adoptado, en tanto estudia el derecho no solo desde su dimensión normativa interna, sino también en su contexto social y práctico, considerando cómo se materializan los controles disciplinarios en distintos entornos y sus efectos en los derechos y garantías de los trabajadores.

Resumen: El lector encontrará primero una caracterización histórica y jurídica de ETB (naturaleza legal, evolución y propiedad accionaria). A continuación, se contextualizará el marco normativo nacional del régimen disciplinario (leyes y principios constitucionales) y su evolución reciente con la Ley 1952 de 2019. Seguirá un análisis de fallos y opiniones doctrinales sobre la condición de servidores públicos de los trabajadores de ETB, así como una perspectiva comparada internacional. Finalmente, se evaluarán críticamente las ventajas y desafíos de aplicar el régimen disciplinario general a ETB, concluyendo con recomendaciones o propuestas de interpretación.

Objetivos

Objetivo General

Analizar críticamente el régimen disciplinario aplicable a los servidores de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá desde una perspectiva normativa y jurisprudencial.

Objetivos Específicos

Identificar la naturaleza jurídica y el marco normativo aplicable a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá.

Determinar comparativamente el régimen laboral de los servidores de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá en relación con modelos de otros países.

Plantear una discusión crítica sobre el régimen disciplinario aplicable a los servidores de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá.

Capítulo 1: Naturaleza jurídica y marco normativo de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá

Evolución histórica y contexto institucional de la ETB

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) tiene sus orígenes en el siglo XIX (fundada en 1884) como una iniciativa privada y, tras su adquisición por el Distrito en 1932, se consolidó a lo largo del siglo XX como el principal proveedor de telefonía local en Bogotá. Bajo el régimen de la Constitución de 1991 y la legislación de servicios públicos domiciliarios, ETB operaba como un ente descentralizado del Distrito Capital encargado de la prestación del servicio público telefónico. Hasta finales de los años 90 su naturaleza jurídica era la de un *establecimiento público descentralizado* del nivel distrital, lo que la ubicaba dentro del sector público local.

Un hito crucial en la historia institucional de ETB ocurrió en 1997. El Concejo de Bogotá, en uso de sus facultades constitucionales para organizar la administración local (C.P. art. 313.6), expidió el Acuerdo 21 de 1997, mediante el cual ordenó la transformación de la ETB de ese entonces –que era un establecimiento público- en una empresa de servicios públicos domiciliarios organizada bajo la forma de sociedad por acciones. En cumplimiento de dicho Acuerdo, el 29 de diciembre de 1997, se suscribió la escritura pública de constitución de *Empresa de Telecomunicaciones de Santafé de Bogotá S.A. E.S.P.*, con la adopción de unos nuevos estatutos sociales. A partir de esa fecha, ETB se convirtió formalmente en una sociedad comercial por acciones, de capital mixto, sujeta al régimen de la Ley 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos Domiciliarios). En sus estatutos quedó consignado que la nueva sociedad tendría autonomía administrativa, patrimonio propio y presupuesto independiente, rigiéndose por el derecho privado en el desarrollo de sus actividades empresariales. Asimismo, se estableció expresamente que su régimen de contratación sería el derecho privado. Este cambio respondió a las exigencias legales de la

época, que buscaban dotar a las empresas de servicios públicos de un marco jurídico más flexible y acorde con principios de eficiencia y competencia.

Tras la transformación societaria, ETB mantuvo al Distrito Capital como su accionista mayoritario (titular de la gran mayoría de las acciones), pero con la posibilidad de vincular inversión privada. De hecho, el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 07 de 1998 autorizando al Alcalde Mayor para enajenar parte de las acciones distritales en ETB S.A. E.S.P., siempre que se conservara una participación pública en la sociedad (Concepto 1358, 2001). Dicha norma modificó el Acuerdo 21 de 1997 y fijó las condiciones para una eventual democratización accionaria de la empresa. Si bien a finales de los 90 no se concretó la vinculación de un socio estratégico privado a gran escala (por circunstancias de mercado y decisiones políticas posteriores), ETB sí llegó a tener una porción minoritaria de capital en manos de inversionistas privados (aproximadamente un 12% a 15% hacia la década de 2000), según el Reporte integrado 2024, ETB contaba con un 86,36 % de su capital en cabeza del Distrito Capital, aproximadamente un 2% en otras entidades públicas distritales, y el restante 11,60 % correspondía a accionistas privados (Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, 2025b).

En síntesis, el contexto institucional de ETB se caracteriza por su transición de una entidad 100% pública de carácter local a una sociedad de economía mixta en el sector de las telecomunicaciones, sujeta, tanto a las regulaciones propias de las empresas de servicios públicos, como a las del mercado de telecomunicaciones. Esto le ha implicado articular el cumplimiento de fines de servicio público (universalidad, continuidad en la prestación del servicio telefónico e internet) con las exigencias de eficiencia empresarial y competencia en el ámbito de las TIC. Su evolución normativa refleja las reformas del Estado colombiano en los años 90 dirigidas a modernizar la prestación de servicios públicos domiciliarios bajo esquemas empresariales y de regulación especializada.

Naturaleza jurídica de la ETB

La ETB ostenta una naturaleza dual especial: por un lado, es una entidad descentralizada del orden territorial (distrital) y, por otro, adopta la forma de sociedad comercial por acciones, regida predominantemente por el derecho privado en sus actos y contratos. Esta dualidad deriva de su carácter de empresa de servicios públicos domiciliarios de capital mixto, figura creada por la Ley 142 de 1994. A continuación, se precisan los elementos de esta naturaleza jurídica especial:

La Ley 142 de 1994 define tres tipos de empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios según la composición de su capital: oficiales, mixtas y privadas. En particular, el numeral 14.5 del artículo 14 de dicha ley establece que una empresa de servicios públicos oficial es aquella cuyo capital es 100% público, mientras que el numeral 14.6 define la empresa de servicios públicos mixta como “aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o sus entes descentralizados tienen aportes iguales o superiores al 50%”. Por su parte, si la participación pública es menor al 50%, la ley la clasifica como empresa privada de servicios públicos (14.7). En el caso de ETB, al ser su capital mayoritariamente aportado por el Distrito Capital (y algunas entidades distritales que inicialmente eran también accionistas), se le encuadra jurídicamente como empresa de servicios públicos mixta conforme a la Ley 142. Es decir, concurren en su patrimonio capital público y capital privado, predominando el primero.

No obstante, es importante resaltar que, aun cuando doctrinalmente ETB pueda catalogarse como una sociedad de economía mixta por tener aportes estatales y forma societaria de derecho privado, la jurisprudencia constitucional ha matizado esta clasificación en el sector de servicios públicos. La Corte Constitucional ha señalado que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios con participación estatal se consideran entidades de naturaleza especial, distintas de las sociedades de economía mixta ordinarias, dado el régimen particular al que están sometidas por mandato de la Constitución y la ley en materia de servicios públicos. En la Sentencia C-736 de 2007, la Corte enfatizó

que la actividad de prestación de servicios públicos (Constitución Política, art. 365) tiene un régimen jurídico especial que “impide considerar que las empresas de servicios públicos constituidas bajo la forma de sociedades por acciones, en las cuales concurren capital público y privado, sean ‘sociedades de economía mixta, pues “se trata de entidades de tipología especial expresamente definida por el legislador (Sentencia C-736, 2007). En otras palabras, ETB y empresas análogas son categorías sui generis creadas por la ley de servicios públicos, lo cual justifica que tengan un trato normativo distinto al de las sociedades mixtas tradicionales. Aun así, a efectos generales de organización administrativa, ETB sí encaja en la definición amplia de sociedad de economía mixta (empresa estatal con participación de particulares) y por tanto se sujeta a varias normas propias de las entidades estatales, como veremos más adelante.

Marco normativo aplicable a la ETB

Además de las normas de carácter general ya analizadas, existen regulaciones específicas y disposiciones internas que conforman el marco normativo vigente para ETB. Destacan la legislación sectorial de telecomunicaciones (posterior a la Ley 142), los estatutos sociales de la compañía y los acuerdos distritales que la han afectado. A continuación, se examinan estos componentes:

Ley 1341 de 2009 y regulación de proveedores TIC

En el año 2009 entró en vigor la Ley 1341 de 2009, conocida como la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), la cual marcó un cambio importante en la regulación del sector de telecomunicaciones al que pertenece ETB. Esta ley define los principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC, crea la Agencia Nacional del Espectro y dicta otras disposiciones. En esencia, la Ley 1341 estableció el marco general de políticas públicas que rigen el sector TIC, su ordenamiento jurídico, el régimen de competencia, la protección de los usuarios, la

promoción de cobertura y calidad, el uso eficiente del espectro radioeléctrico, y las facultades de regulación, control y vigilancia por parte del Estado (Ley 1341/2009).

Bajo esta ley, los antiguos servicios de telecomunicaciones (telefonía, datos, internet, TV) pasaron a concebirse como servicios de comunicaciones de interés general, sujetos a un régimen unificado. Se eliminó la concepción de la telefonía como servicio público domiciliario separado (figura de la Ley 142) para integrarla en el ámbito general de las TIC, con un esquema de habilitación general para prestar servicios de telecomunicaciones. Al mismo tiempo, esto significa que empresas como ETB ya no requieren una concesión específica para operar redes y servicios (como ocurría con la telefonía básica conmutada), sino que con cumplir los requisitos de ley quedan *habilitadas* para prestar servicios en todo el territorio nacional. A cambio, deben contribuir con una contraprestación periódica al Fondo de TIC y someterse a las reglas de libre competencia del mercado.

En el contexto de la Ley 1341, ETB ostenta la condición de Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST). Esto la sujeta a la regulación técnica y de mercado expedida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) –organismo sucesor de la CRT–, así como a la vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección de usuarios (trasladada desde la SSPD) y libre competencia. Por ejemplo, la CRC expide resoluciones que ETB debe acatar en temas como interconexión, tarifas mayoristas, calidad del servicio de internet, portabilidad numérica, etc. Igualmente, ETB debe cumplir las obligaciones de servicio universal impuestas por la ley (p. ej. aportar al Fondo de TIC y proveer servicios a bajos recursos en ciertas zonas según la reglamentación).

La Ley 1341 también reafirmó que las telecomunicaciones son servicios bajo la titularidad del Estado, pero prestados en régimen de competencia, lo cual refuerza la idea de que ETB actúa en un mercado abierto junto a otros operadores (públicos y privados) bajo la supervisión estatal.

Es importante señalar que la Ley 1341 no alteró la estructura jurídica interna de ETB: la empresa sigue siendo una sociedad por acciones ESP del orden distrital. Sin embargo, sí cambió el marco

regulatorio sectorial en el que opera. Mientras que antes de 2009 ETB estaba principalmente sujeta a la Ley 142/94 y a las decisiones de la CRT/SSPD en materia de telecomunicaciones, después de 2009 su actividad principal telecomunicaciones fijas, móviles, datos se rige por la Ley 1341/09 (y sus decretos reglamentarios) y por la regulación de la CRC. A modo de ejemplo, el artículo 51 de la Ley 1341 impone a los PRST (como ETB) ciertas obligaciones de reportes de información, y el artículo 66 establece criterios para el régimen sancionatorio en caso de infracciones, los cuales han sido desarrollados por la CRC y aplicados a ETB en sus interacciones con el regulador (CRC, 2022). En síntesis, la Ley 1341 de 2009 constituye el marco normativo sectorial para ETB como empresa TIC, complementando su régimen de servicios públicos domiciliarios. La coexistencia de la Ley 142 y la Ley 1341 sobre ETB ha sido armonizada por las autoridades: en la práctica, para aspectos de prestación del servicio (calidad, competencia, usuarios) prima la Ley 1341, mientras que para aspectos institucionales de la empresa (naturaleza, régimen laboral, propiedad pública) continúan vigentes las disposiciones de la Ley 142 y demás normas de empresas de servicios públicos.

Cabe anotar que la Ley 1341 de 2009 fue posteriormente modificada por la Ley 1978 de 2019, pero esto atañe más al entorno institucional (transformación del Ministerio TIC, supresión de la Agencia Nacional del Espectro, etc.) sin cambiar la esencia de las obligaciones de ETB como operador (Ley 1978, 2019). Para efectos de este capítulo, basta con resaltar que ETB debe cumplir un amplio cúmulo de normas técnicas y regulatorias expedidas en desarrollo de la Ley 1341 de 2009, lo cual constituye una parte sustancial de su marco normativo operativo.

Estatutos internos de ETB y Acuerdos Distritales relevantes

El Estatuto Social de ETB S.A. E.S.P., contenido en la escritura pública de constitución y sus reformas, es otra fuente normativa clave. Como toda sociedad por acciones, ETB se rige por sus estatutos en aspectos como objeto social, órganos de administración, funciones de la junta directiva y la

asamblea, derechos de los accionistas, etc. Tras el Acuerdo 21 de 1997, el estatuto inicial de ETB S.A. E.S.P. estableció su objeto como la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones y actividades complementarias legales (Acuerdo 21, 1997). En su artículo 2°, definió la naturaleza jurídica de la empresa en los siguientes términos: la Empresa de Telecomunicaciones de Santafé de Bogotá S.A. E.S.P. es una sociedad comercial, por acciones, constituida como empresa de servicios públicos conforme a las disposiciones de la Ley 142 de 1994 y demás normas concordantes.

Tabla 1. Evolución normativa de los estatutos y acuerdos distritales relacionados con la ETB (1997–2024)

Año	Norma o instrumento	Descripción o contenido principal	Efecto jurídico sobre ETB	Referencia jurídica
1993	Decreto Distrital 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá)	Define el régimen especial del Distrito Capital. art. 13 literal f) faculta al Concejo para autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la enajenación de acciones distritales.	Base legal que permitió la creación y reorganización de ETB como empresa del Distrito con capital público mayoritario.	Decreto 1421 de 1993.
1997	Acuerdo 21 de 1997 (Concejo de Bogotá)	Transforma la antigua Empresa de Telecomunicaciones de Santafé de Bogotá en ETB S.A. E.S.P. bajo la Ley 142 de 1994. Define su naturaleza como sociedad comercial por acciones y empresa de servicios públicos.	Establece el marco jurídico de ETB como empresa de servicios públicos mixta, con régimen de derecho privado y autonomía administrativa y patrimonial.	Acuerdo 21 de 1997.
1998	Acuerdo 07 de 1998 (Concejo de Bogotá)	Autoriza la enajenación parcial de acciones distritales en ETB para incorporar capital privado y financiar programas sociales. Modifica parcialmente el Acuerdo 21/97.	Introduce participación privada sin perder el control estatal mayoritario. Democratiza la propiedad accionaria.	Acuerdo 07 de 1998; Concepto 1358 de 2001.
1998	Acuerdo 19 de 1998 (Concejo de Bogotá)	Crea una contribución especial sobre la telefonía local conmutada en Bogotá (impuesto de teléfonos).	Afecta indirectamente la operación y tarifas de ETB como empresa prestadora del servicio.	Acuerdo 19 de 1998; Sentencia 2500023270002005-001676-01 (Consejo de Estado, 2007).

Año	Norma o instrumento	Descripción o contenido principal	Efecto jurídico sobre ETB	Referencia jurídica
2001	Concepto 1358 de 2001 (Función Pública)	Aclara la vigencia y alcance de la autorización para la enajenación de acciones del Distrito en ETB.	Reafirma que la autorización de venta del Acuerdo 07/98 conserva efectos hasta su cumplimiento.	Concepto 1358 de 2001.
2007	Sentencia 2500023270002005-001676-01 (Consejo de Estado)	Declara la legalidad parcial del impuesto de teléfonos creado por el Acuerdo 19/98.	Reafirma la competencia tributaria del Concejo y el carácter de ETB como empresa sujeta a normas locales.	Consejo de Estado, 2007.
1997– 2024	Estatutos sociales de ETB S.A. E.S.P. (Escritura pública y reformas sucesivas)	Regulan objeto social, estructura administrativa, órganos de gobierno y régimen de contratación (privado). Se han modificado para actualizar la razón social, ampliar el objeto y ajustar el gobierno corporativo.	Consolidación de ETB como sociedad anónima con mayoría estatal, autonomía administrativa y régimen privado.	Acuerdo 21 de 1997; Código de Comercio (1971); Ley 142 de 1994.

Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo 21 de 1997; Acuerdos 07 y 19 de 1998; Decreto 1421 de 1993; Concepto 1358 de 2001; Sentencia 2500023270002005-001676-01 (Consejo de Estado, 2007); y Código de Comercio (1971).

De la misma manera, la sociedad tiene autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal, y ejerce sus actividades dentro del ámbito del derecho privado como empresario mercantil. Esta disposición estatutaria resume la esencia mixta de ETB: sociedad comercial sometida al régimen especial de las ESP. Adicionalmente, tal como se indicó, el artículo 84 de esos estatutos iniciales consignó que el régimen jurídico de contratación de la sociedad es el de derecho privado, conforme a la Ley 142 de 1994, confirmando la inaplicabilidad del Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993) a los contratos de ETB (Ley 80, 1993). Desde 1997 hasta la fecha, los estatutos de ETB han sufrido modificaciones menores en aspectos como la denominación (para ajustar el nombre de la ciudad cuando Bogotá dejó de llamarse Santafé de Bogotá), el objeto social (ampliándolo para incluir nuevas

tecnologías y servicios convergentes), la composición accionaria y algunas disposiciones de gobierno corporativo. No obstante, los principios básicos estatutarios no han variado: ETB sigue siendo una sociedad anónima de carácter comercial y de servicio público, identificada con la sigla E.S.P. para destacar su calidad de prestadora de servicios públicos domiciliarios. Por mandato de la ley, ostenta en su razón social la indicación Empresa de Servicios Públicos o la sigla E.S.P., lo que la distingue de otras sociedades anónimas comunes.

En cuanto a Acuerdos Distritales relevantes aparte del No. 21 de 1997 (ya descrito), cabe mencionar:

Como primera medida el Acuerdo 07 de 1998 (Concejo de Bogotá): “por el cual se autoriza la enajenación de la propiedad accionaria de las entidades públicas socias de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB S.A. E.S.P. y se modifica el Acuerdo 21 de 1997. En efecto, este acuerdo, citado anteriormente, facultó al alcalde Mayor para vender parte de las acciones distritales en ETB, con el objeto de vincular capital privado y obtener recursos para inversión social (Concepto 1358, 2001). El Acuerdo 07 de 1998 incluyó condiciones como la destinación específica de los fondos obtenidos (proyectos del plan de desarrollo). Si bien esa autorización tuvo vigencia indefinida y fue efectivamente utilizada años más tarde para democratizar una porción minoritaria de acciones, el Distrito mantuvo siempre la mayoría accionaria. Este acuerdo es muestra de la interacción entre las decisiones de política económica del Distrito y el régimen de ETB, modificando sus estatutos en lo pertinente (por ejemplo, eliminó la restricción previa que impedía la venta de acciones públicas sin autorización).

A lo largo de los años, el Concejo de Bogotá ha expedido otros acuerdos que impactan indirectamente a ETB. Por ejemplo, acuerdos de planes de desarrollo que incluyen metas relacionadas con la conectividad y la participación de ETB en proyectos de ciudad; acuerdos que autorizan vigencias futuras para proyectos de telecomunicaciones; e incluso acuerdos que establecieron impuestos o

contribuciones especiales ligados a los servicios de telefonía. Un caso para resaltar fue el Acuerdo 19 de 1998, que creó en su momento una contribución especial sobre la telefonía local conmutada en Bogotá (conocida como impuesto de teléfonos), el cual generó litigios y fue analizado por la jurisdicción contenciosa (Sentencia 2500023270002005-001676-01, 2007). También, el Concejo ha tenido injerencia en temas laborales de las empresas del Distrito: por ejemplo, mediante acuerdos que instan a la adopción de políticas de modernización tecnológica en ETB o que solicitan información sobre su situación financiera, etc. Aunque estos no modifican la naturaleza jurídica, forman parte del entorno normativo institucional en que se desenvuelve la empresa.

Consecuentemente, el Decreto ley 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá): Si bien no es un acuerdo sino un decreto con fuerza de ley, cabe mencionarlo porque es la norma que organiza el Distrito Capital. El Decreto 1421/93 en su artículo 13 literal f) atribuye al Concejo de Bogotá la competencia para autorizar al alcalde para la constitución de sociedades de economía mixta y la enajenación de acciones” del Distrito, y en el artículo 164 reguló la participación del Distrito en entidades descentralizadas. Estas disposiciones sirvieron de fundamento para los Acuerdos 21/97 y 7/98. Así, el marco normativo de Bogotá D.C. provee la base jurídica local para la existencia de ETB y eventuales cambios en su composición.

En suma, los estatutos internos de ETB incorporan las reglas corporativas fundamentales (consistentes con la ley especial del sector), mientras que los acuerdos distritales han fijado las grandes directrices sobre la propiedad y estructura de la empresa. ETB, al ser una sociedad por acciones, también se rige por las normas generales del Código de Comercio en lo no modificado por la Ley 142; por ejemplo, en materia de gobierno societario, derechos de minorías, disolución y liquidación, etc., se aplican supletoriamente las disposiciones sobre sociedades anónimas (Código de comercio, 1971). No obstante, siempre prevalecen las reglas especiales de las E.S.P.: por ejemplo, las juntas directivas deben tener una composición proporcional a la participación accionaria pública/privada según la ley especial, y

ciertas decisiones corporativas pueden requerir autorizaciones de entes públicos. Todo este engranaje normativo garantiza que ETB cumpla una función pública (telecomunicaciones para la comunidad) bajo formas jurídicas privadas, con control tanto por parte de autoridades sectoriales como de autoridades territoriales.

Capítulo 2: Régimen laboral de los servidores de la ETB y análisis comparativo internacional

Régimen laboral en la ETB

La ETB (Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP) es una sociedad por acciones de economía mixta dedicada a servicios públicos de telecomunicaciones. Según la Ley 142 de 1994 (régimen de servicios públicos domiciliarios), las personas que presten sus servicios en empresas de servicios públicos privadas o mixtas tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sometidas a las normas del Código Sustantivo del Trabajo (Sentencia 25000-23-25-000-2002-11466-01 (0867-09), 2010). En consecuencia, en principio los empleados de la ETB son considerados trabajadores regidos por el derecho laboral privado (CST) aun cuando el Estado sea accionista. Sin embargo, la misma norma excluye de ese tratamiento al personal de las entidades constituidas como empresas industriales y comerciales del Estado (EICE), cuyos trabajadores son servidores públicos sujetos al régimen disciplinario previsto en el Código Disciplinario Único y Código General Disciplinario (Ley 734/2002- Ley 1952/2019).

El presente capítulo en primer lugar, examina el análisis jurisprudencial que ha definido el régimen laboral de la ETB, destacando la distinción entre la mayoría de los trabajadores que se rigen por el derecho privado y aquellos cargos directivos que, por su rol funcional, han sido considerados sujetos al régimen disciplinario del derecho público. En segundo lugar, se desarrolla el conflicto normativo entre la Convención Colectiva, el Código Sustantivo del Trabajo y el Código General Disciplinario, mostrando cómo la coexistencia de instrumentos de naturaleza laboral y disciplinaria genera tensiones interpretativas, particularmente al determinar la autoridad competente para investigar y sancionar conductas.

En tercer lugar, se presenta un análisis comparativo nacional e internacional, a partir del estudio de experiencias de empresas públicas o mixtas como Ecopetrol, la Unidad Administrativa Especial de

Rehabilitación y Mantenimiento Vial de Bogotá y la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, así como de modelos de negociación colectiva en México, Chile, Argentina y España. Este contraste permite contextualizar la situación de la ETB dentro de un marco más amplio de transformaciones en los regímenes laborales de empresas estatales y de servicios públicos, donde se observa una tendencia hacia la convergencia con el derecho privado en lo contractual, pero con persistencia de controles públicos en materia disciplinaria y de gobierno corporativo.

Finalmente, el capítulo analiza la evolución y retos de la negociación colectiva en la ETB, incluyendo la trayectoria histórica de Sinrateléfonos y ATELCA, las controversias sobre representatividad sindical, los efectos de la judicialización del conflicto y las decisiones arbitrales y de la Corte Suprema de Justicia que han preservado el principio de no regresividad de los beneficios convencionales. Todo ello permitirá comprender cómo la estructura híbrida de la empresa influye tanto en la garantía de derechos laborales como en las dinámicas de control disciplinario y gestión institucional.

Análisis jurisprudencial colombiano sobre el régimen laboral en ETB

El Consejo de Estado ha sido clave en perfilar el régimen laboral de la ETB. En 1999 (Concepto 1192) la Sala de Consulta concluyó que, al ser la ETB una empresa de servicios públicos domiciliarios mixta, sus trabajadores tienen carácter de trabajadores particulares conforme al artículo 41 de la Ley 142/1994 (Sentencia 25000-23-25-000-2002-11466-01 (0867-09), 2010). Es decir, estaban sometidos a las reglas generales del Código Sustantivo del Trabajo y *no* al régimen disciplinario público de la administración (Ley 734/2002- Ley 1952/2019). El Consejo señaló que, por el contrario, solo el personal de las EICE (empresas industriales y comerciales del Estado) goza de la condición de servidores públicos. Por ello, en ese caso la secretaria general sancionada no pudo ser investigada disciplinariamente.

Sin embargo, en 2010 la Sala de lo Contencioso-Administrativo se apartó de aquel criterio en relación con los cargos directivos. En la apelación del caso de Luz Marina Toro, el Consejo consideró que, independientemente de la naturaleza mixta de la ETB, la demandante actuaba en calidad de servidora pública. El fallo enfatizó que como secretaria general formaba parte de los órganos de dirección y administración de la ETB y ostentaba representación legal, esto la vinculaba al régimen disciplinario público. Con base en ello concluyó que era evidente que la Procuraduría General de la Nación tenía competencia para investigarla y sancionarla disciplinariamente en su condición de secretaria general de la ETB, revocando así la sentencia que había anulado su sanción (Sentencia 25000-23-25-000-2002-11466-01 (0867-09), 2010).

Otro pronunciamiento del Consejo (Sentencia del 27 de mayo de 2010) reforzó esta distinción: recordó que solo las empresas oficiales (100% estatales) encuadran a sus servidores en la Ley 734/02, mientras que los trabajadores de las sociedades mixtas *formalmente* se consideran trabajadores privados. No obstante, se declaró que estos trabajadores “están obligados a observar el régimen disciplinario propio de los particulares que establezca la ley, lo cual implica que, al menos, deben cumplir las obligaciones de disciplina previstas en el estatuto laboral o reglamentos internos.

En síntesis, el Consejo de Estado ha sostenido que la transformación jurídica de la ETB la hace regirse esencialmente por el derecho privado (art.41 Ley 142/94) pero, también ha reconocido que cargos de alta confianza como Secretaría General – pueden considerarse de naturaleza pública y, por tanto, sujetos a sanciones de la Ley 734 de 2002 y la Ley 1952 de 2019. Este matiz jurisprudencial es determinante en cualquier análisis del estatuto laboral de la ETB.

Conflicto: Convención Colectiva vs. CST vs. CGD

El entramado normativo presenta tensiones potenciales entre la convención colectiva de la ETB, el Código Sustantivo del Trabajo (CST) y el Código General Disciplinario (CGD). En principio, la

convención colectiva (acordada con los sindicatos) regula condiciones de trabajo como salarios, jornadas y pensiones, complementando el CST. Conforme al art. 58 CST, las cláusulas convencionales forman parte del contrato de trabajo y deben respetarse. La jurisprudencia laboral destaca que dichas cláusulas no pueden transgredir mínimamente las garantías legales: el tribunal arbitral no puede unilateralmente reducir beneficios adquiridos. De este modo, la convención colectiva tiene rango superior al contrato individual pero no superior a la ley (Ministerio de Protección Social, 1951).

Por otra parte, el CGD (Ley 1952/2019) rige disciplinariamente a los servidores públicos. Según su art. 25, son destinatarios los servidores públicos. La Ley 80/93 extiende el estatuto disciplinario a sociedades de economía mixta con participación estatal mayoritaria (Espinosa et al, 2020). La Función Pública ha recordado que ser servidor público conlleva deberes que incluyen cumplir y hacer cumplir las convenciones colectivas, y que en caso de faltas debe aplicarse el procedimiento que establezca el reglamento interno, convención o contrato de trabajo; sin embargo, si dichos instrumentos no regulan la investigación disciplinaria, se aplica el CGD de forma supletoria. En otras palabras, incluso si un empleado de la ETB es oficialmente servidor público, la convención colectiva podría prever cierta etapa disciplinaria; en su ausencia, rige el CGD (Concepto 113481, 2023).

Al respecto, este análisis doctrinal armoniza con el criterio de la jurisprudencia: el Consejo de Estado indicó que, aunque los trabajadores mixtos no son sujetos del régimen disciplinario público por ley (art.41 Ley 142), deben respetar el régimen disciplinario propio de los particulares que establezca la ley. Así, si la ETB es considerada bajo régimen privado, sólo se aplicarían las sanciones laborales ordinarias (art. 58 CST, despido justificado, entre otros; pero no las inhabilidades o multas de la Ley 734/2002. Si se considera servidor público por cargo estatutario, sí le aplica el CGD.

En consecuencia, el posible conflicto se resuelve según quién se determine aplicable: la convención colectiva complementa el CST y no puede contradecirlo, mientras que el CGD tiene primacía

sobre cualquier convención en lo que atañe a faltas disciplinarias de servidores públicos. La Sala de Consulta advirtió que las convenciones colectivas se incluyen entre los deberes del servidor público, pero también subrayó que el Código General Disciplinario le es aplicable a los trabajadores oficiales si no existiera reglamentación al respecto en el convenio (Concepto 113481, 2023). Esto significa que, cuando un trabajador de la ETB adquiere la calidad de servidor público en virtud del cargo que desempeña (por ejemplo, representación legal, administración de recursos públicos o ejercicio de función pública), queda sujeto al régimen disciplinario del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019).

En consecuencia, la competencia disciplinaria corresponde a la Procuraduría General de la Nación y a la Personería de Bogotá, en su calidad de autoridad disciplinaria territorial, con independencia de lo dispuesto en la Convención Colectiva o en el Reglamento Interno de Trabajo respecto del procedimiento disciplinario laboral.

En suma, la doctrina actual apunta a respetar la negociación colectiva en materia salarial y contractual (dentro de los márgenes legales) pero, aplicar el estatuto laboral o disciplinario según la naturaleza de cada trabajador. No se ha adoptado un criterio definitivo de prevalencia general, sino que cada situación se analiza por su ley constitutiva: convención colectiva (CST) para la gran mayoría de empleados, y CGD para aquellos reconocidos explícitamente como servidores públicos.

Tabla 2. *Tensiones normativas entre la Convención Colectiva, el CST y el CGD en la ETB*

Instrumento normativo	Naturaleza jurídica y ámbito de aplicación	Contenido principal y alcance	Limitaciones o conflictos con otros regímenes	Aplicación en ETB	Referencia jurídica
Convención Colectiva de Trabajo (ETB–Sindicatos)	Acuerdo de carácter negociado entre sindicato y empleador, con fuerza vinculante para los trabajadores	Regula condiciones laborales: salarios, jornadas, pensiones, primas, auxilios y beneficios sociales.	No puede contrariar normas imperativas del CST ni reducir derechos adquiridos. No	Aplica principalmente a los trabajadores sindicalizados (Sintrateléfonos y ATELCA). Forma parte del contrato	Ministerio de Protección Social (1951); Lorduy (2024).

Instrumento normativo	Naturaleza jurídica y ámbito de aplicación	Contenido principal y alcance	Limitaciones o conflictos con otros regímenes	Aplicación en ETB	Referencia jurídica
	afiliados y la empresa.	Complementa el CST.	tiene rango de ley.	individual (art. 58 CST).	
Código Sustantivo del Trabajo (CST)	Norma de derecho laboral privado que regula relaciones entre empleadores y trabajadores particulares.	Define derechos mínimos: remuneración, jornada, estabilidad, sanciones y terminación de contrato. art. 58 establece deberes y sanciones internas.	No contempla mecanismos disciplinarios públicos ni sanciones administrativas de tipo estatal.	Es el régimen aplicable a la mayoría del personal de ETB, conforme al art. 41 de la Ley 142 de 1994 (trabajadores particulares).	Ley 142 de 1994; Consejo de Estado, Sent. 11466/10.
Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, antes Ley 734/2002)	Régimen de derecho público aplicable a los servidores públicos y trabajadores oficiales.	Establece faltas disciplinarias, procedimientos ante la Procuraduría y sanciones como destitución, suspensión o inhabilidad.	Solo aplica a servidores públicos. Su aplicación a empresas mixtas depende de la proporción de capital estatal o del ejercicio de funciones públicas.	En ETB se aplica solo a cargos directivos o de representación legal, considerados servidores públicos por la jurisprudencia.	Espinosa et al. (2020); Concepto 113481 (Función Pública, 2023).
Reglamento Interno de Trabajo de ETB	Norma interna adoptada por la empresa, con aprobación del Ministerio de Trabajo.	Contiene faltas, sanciones y procedimientos disciplinarios internos para trabajadores particulares.	Suple vacíos de la convención, pero no sustituye la ley ni puede prever sanciones de tipo público.	Aplicable a todos los trabajadores bajo contrato laboral privado. Opera supletoriamente al CGD.	DAFP, Concepto 113481 (2023).
Jurisprudencia del Consejo de Estado y Corte Constitucional	Interpretación de alto tribunal sobre el régimen híbrido de la ETB.	Determina que la ETB, aunque mixta, presta un servicio público esencial y, en algunos cargos, puede aplicar régimen disciplinario público.	Genera dualidad normativa: coexistencia de régimen laboral privado y disciplinario público según funciones.	Define que solo ciertos empleados (como la Secretaría General) pueden ser investigados por la Procuraduría.	Corte Const., Sent. T-181/14 (2014); Consejo de Estado, Sent. 11466/10 (2010).

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Protección Social (1951); Corte Constitucional (2014); Consejo de Estado (2010); Espinosa et al. (2020); y Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 113481 (2023)

Enfoques internacionales vs modelo disciplinario colombiano en empresas estatales

La experiencia comparada muestra que la dualidad estado-privado en las telecomunicaciones es común en contextos de empresas públicas modernizadas. Por ejemplo, en la Unión Europea muchas compañías estatales de telecomunicaciones (al reformarse) han mantenido regímenes mixtos: se promueve la negociación colectiva con sindicatos y la aplicación de convenios sectoriales, pero siguiendo leyes laborales generales. La jurisprudencia española refleja una lógica similar a la colombiana: define que en entidades públicas los empleados pueden ser trabajadores oficiales (contrato laboral) o empleados públicos (relación estatutaria), criterio que delimita el régimen disciplinario aplicable (Sentencia 25000-23-25-000-2002-11466-01 (0867-09), 2010).

A nivel global, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) observa que las privatizaciones y liberalizaciones del sector telecomunicaciones, en la última década, han traído cambios profundos en la gama y tipo de empresas del sector y un giro hacia empleos más flexibles (OIT, 2015). Esto implica que los antiguos trabajadores de empresas públicas suelen integrarse al mercado laboral general, conservando derechos laborales básicos, pero perdiendo estatus administrativos especiales. En efecto, la tendencia internacional es equiparar gradualmente las condiciones de los trabajadores estatales con las del sector privado cuando la empresa se constituye como sociedad mercantil. Por ejemplo, países latinoamericanos (México, Chile, Argentina) han transitado de regímenes militares o funcionariales en sus telecomunicaciones estatales a regímenes civiles, manteniendo las convenciones colectivas para preservar beneficios adquiridos. La OIT destaca que esta transición suele acompañarse de mayores niveles de protección laboral uniforme y de respeto a la negociación colectiva como mecanismo para ajustar condiciones (Sentencia SL3455-2024 Radicación no 97077, 2022).

En síntesis, aunque no existe un modelo único, la comparación internacional indica que suele buscarse una unificación de los regímenes: se permite que la empresa estatal firme convenios colectivos (como hizo la ETB) y aplique leyes laborales comunes, al tiempo que, en ocasiones, se reconocen estatus especiales para cargos directivos (similares a servidores públicos). Este enfoque mixto contemplado en la normatividad colombiana y reforzado por la jurisprudencia local refleja la misma lógica de muchos países que combinan elementos del derecho privado con salvaguardas adicionales propias del sector público, sin romper la gobernanza de la empresa como sociedad comercial.

La experiencia de negociaciones colectivas en empresas públicas reformadas o privatizadas es diversa, pero puede identificarse un conjunto de buenas prácticas referidas por organismos internacionales como la OIT. En países de la región con transformaciones similares, a menudo los gobiernos y los sindicatos han acordado negociar preservando la sostenibilidad económica de las empresas y la protección de empleos. En Colombia coexisten modelos organizacionales que impactan directamente el régimen laboral (CST vs. vínculo público) y, por ende, el régimen disciplinario (aplicación del CGD). A continuación, se contrastan tres referentes con ETB: Ecopetrol S. A. (sociedad de economía mixta de nivel nacional), la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UMV Bogotá (UAERMV, entidad distrital con planta de trabajadores oficiales), y Colpensiones (EICE del orden nacional).

Tabla 3. Cuadro comparativo

Entidad	Naturaleza jurídica / fundamento	Régimen laboral predominante	¿Aplica CGD (Ley 1952/2019)?	Apuntes clave
ETB S. A. E.S.P.	Sociedad por acciones E.S.P. de capital mayoritariamente público distrital (mixta).	En general CST para su personal (trabajadores particulares).	Excepcional: procede para altos directivos o cuando ejercen función pública/administran recursos públicos (según jurisprudencia).	Dualidad práctica: régimen laboral privado + hipótesis puntuales de sujeción

Entidad	Naturaleza jurídica / fundamento	Régimen laboral predominante	¿Aplica CGD (Ley 1952/2019)?	Apuntes clave
				disciplinaria pública.
Ecopetrol S. A.	Sociedad de economía mixta (Ley 1118 de 2006).	CST y convención colectiva; la Ley 1118 consagró expresamente que sus “servidores” pasan a ser trabajadores particulares.	En general no para la base (rige disciplina laboral privada); la Ley 1118 previó transición limitada de procesos disciplinarios tras el cambio de naturaleza.	Claridad normativa: derecho privado en actos y contratos; régimen laboral privado por mandato legal expreso.
UMV Bogotá (UAERMV)	Unidad Administrativa Especial del Distrito; cuenta con planta de trabajadores oficiales definida por acuerdos internos.	Predomina vínculo de trabajadores oficiales (con regímenes salariales/prestacionales territoriales).	Sí: como trabajadores oficiales, son destinatarios del CGD; además rigen reglamentos internos/convenciones si las hay.	Documentos de la UMV clasifican y regulan la planta de trabajadores oficiales y su jornada.
Colpensiones	Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE) organizada como entidad financiera de carácter especial (Dec. 4121/2011).	Personal público/trabajadores oficiales según la naturaleza EICE (con reglas del sector financiero público).	Sí: sujetos al CGD por su carácter de EICE y condición de servidores públicos/trabajadores oficiales.	El Decreto 4121 de 2011 precisa su naturaleza y régimen legal de operaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 142 de 1994; Ley 1118 de 2006; Decreto 4121 de 2011; Acuerdo 21 de 1997 (Concejo de Bogotá); Consejo de Estado, Sentencia 25000-23-25-000-2002-11466-01 (2010); Corte Suprema de Justicia, Sentencia SL3455-2024; y normativa institucional de la UMV Bogotá.

Ecopetrol ofrece un caso útil para ETB: la Ley 1118 de 2006 zanjó expresamente que, tras su transformación en sociedad de economía mixta, todo su personal sería considerado trabajador particular, sujeto al Código Sustantivo del Trabajo (CST) y a la convención colectiva, y que sus actos y contratos quedarían regidos por el derecho privado. La norma incluso dispuso una transición temporal de dos años en materia disciplinaria, en la que la Procuraduría mantuvo funciones de control, pero luego se consolidó un modelo de autorregulación interna. En efecto, Ecopetrol cuenta con una Vicepresidencia

de Control Disciplinario Interno, encargada de adelantar investigaciones disciplinarias contra sus empleados, lo que refuerza el anclaje laboral-privado del régimen aplicable. Por la similitud en la naturaleza jurídica entre Ecopetrol y ETB, este precedente resulta particularmente relevante para ilustrar alternativas viables de regulación disciplinaria. UMV Bogotá (UAERMV) funciona como UA Especial del Distrito con planta de trabajadores oficiales. En ese diseño, el control disciplinario sí se estructura conforme al CGD (Ley 1952/2019), sin perjuicio de reglamentos internos y normas salariales/prestacionales del nivel territorial. La propia normativa interna de la UMV clasifica la planta de trabajadores oficiales y regula jornadas y las condiciones, lo que la convierte en referente claro de sujeción disciplinaria pública (Ley 1952, 2019). Colpensiones, como EICE (Decreto 4121/2011), encuadra su personal en el universo de servidores públicos/trabajadores oficiales y, por tanto, aplica el CGD. La condición de entidad financiera de carácter especial no desvirtúa esa sujeción disciplinaria pública, sino que precisa supervisión y marco operativo del sector financiero estatal.

A nivel comparado, la negociación colectiva en empresas públicas o de capital mixto presenta dinámicas que permiten comprender mejor las tensiones presentes en el caso de la ETB. La literatura internacional y las experiencias sectoriales muestran que, cuando el Estado participa como accionista mayoritario en empresas estratégicas de servicios, suele mantenerse un modelo laboral de base privada sustentado en convenios colectivos, pero acompañado de mecanismos de control público y obligaciones de sostenibilidad financiera. De igual modo, las reformas de liberalización y modernización en los sectores de telecomunicaciones y energía en América Latina y Europa han producido escenarios híbridos, donde la protección de derechos adquiridos convive con exigencias de competitividad y reestructuración empresarial. A partir de estas experiencias, es posible identificar patrones, límites y buenas prácticas que iluminan los desafíos actuales de la negociación colectiva en la ETB. La siguiente comparación internacional sintetiza los principales modelos regulatorios y sindicales en empresas públicas y mixtas en Chile, México, España y Colombia.

México

Un ejemplo representativo es Petróleos Mexicanos (PEMEX), empresa pública del Estado mexicano. En octubre de 2025 PEMEX y el Sindicato de Trabajadores Petroleros firmaron su Contrato Colectivo de Trabajo 2025–2027. El acuerdo se negoció en un ambiente de diálogo responsable y respeto mutuo con el objetivo declarado de garantizar el bienestar de los empleados y *la viabilidad* de la empresa pública. En esa ocasión pactaron un aumento salarial del 4,5%, dentro de una política de justicia laboral y equilibrio financiero estatal (NewsHidalgo, 2024). El contrato enfatizó la responsabilidad compartida sindicato-empresa para preservar la sostenibilidad de PEMEX. Este caso ilustra la atención que en México se da a la combinación de derechos laborales y salud financiera en grandes empresas de propiedad estatal, tal como preconiza el Programa de Trabajo Decente de la OIT.

Argentina

En Argentina, muchos sectores públicos electricidad, agua, ferrocarriles, entre otros; fueron privatizados en los años 90 y luego algunos recuperados. Por ejemplo, YPF (petróleo) se renacionalizó en 2012 después de una intensiva negociación con sindicatos petroleros. Aunque no siempre se dispone de datos públicos detallados, se observa que los convenios colectivos posteriores han buscado equilibrar mejoras salariales con mecanismos de ajuste ante crisis económicas. En el sector público en general, la negociación colectiva se ha formalizado mediante leyes desde 1992, y gremios del Estado han logrado establecer sistemas escalonados de negociación (nacional-provincial-empresarial). La propia OIT señala que en Argentina la consolidación de convenios colectivos estatales (amparada en los Convenios 151/154) ha ampliado la cobertura sindical (Martínez, 2021).

Chile

En Chile la privatización de servicios públicos en los años 80 (telecomunicaciones, ferrocarriles, electricidad) dio paso a empresas mixtas cuya negociación laboral se adapta al derecho privado. Un caso

emblemático fue CODELCO (minería estatal), donde en 2018 se acordó un pacto entre el gobierno, trabajadores y la empresa con cláusulas de transición justa apoyadas por la OIT. En general, la experiencia chilena sugiere la conveniencia de incluir en los acuerdos colectivo sistemas de formación profesional, seguridad social y participación de los trabajadores en los beneficios, conforme a las recomendaciones de la OIT. La OIT ha documentado (en informes de 2023–2024) que en Chile se han explorado esquemas de negociación multinivel y cláusulas de paz laboral en el sector público, como buenas prácticas para mantener la paz social y la productividad (Grimshaw et al., 2024).

España

En España, la privatización de Telefónica en la década de 1990 y la liberalización de las telecomunicaciones implicó que los convenios colectivos se renegociaran bajo el Estatuto de los Trabajadores y acuerdos sectoriales. El sindicato mayoritario del sector telecom (que incluye a los antiguos trabajadores de Telefónica ha celebrado convenios periódicos donde se negociaron incrementos salariales y cláusulas de competitividad, manteniendo la cobertura de seguridad social y sistemas de complemento de pensión propia del régimen público. En líneas generales, la OIT recomienda en el caso de España el diálogo social tripartito y el fortalecimiento de la negociación en todos los niveles empresa, sectorial y nacional (Martínez, 2021).

Tabla 4. *Comparación internacional de modelos de negociación colectiva en empresas públicas y mixtas*

País	Marco normativo principal	Estructura de negociación colectiva	Ejemplo de empresa pública o mixta	Características del modelo	Retos actuales identificados
Chile	Código del Trabajo (D.F.L. N.º 1, 2003) y reformas laborales de 2016; OIT, 2024.	Negociación multinivel y coordinada (empresa, sector, rama).	Empresas estatales y reestructuradas (Ej. Codelco y empresas de energía).	Promueve acuerdos multinivel entre Estado, sindicatos y empresas. En proceso de transición hacia modelos híbridos.	Falta de articulación entre niveles de negociación; debilidad en la representatividad sindical sectorial.

México	Ley Federal del Trabajo (reforma 2019); Constitución de 1917 art. 123.	Negociación centralizada por empresa, con participación de sindicatos únicos.	Petróleos Mexicanos – Pemex (empresa productiva del Estado).	Modelo de contrato colectivo estatal, con acuerdos salariales y cláusulas de productividad a tres años (2025–2027).	Mantener equilibrio entre justicia laboral y sostenibilidad financiera; riesgo de sindicalismo corporativo.
España	Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 2/2015).	Negociación por sectores y convenios colectivos de empresa.	Telefónica S.A. y empresas estatales parcialmente privatizadas.	Sistema bipartito y descentralizado, donde sindicatos nacionales negocian condiciones laborales comunes.	Desafío de armonizar derechos laborales con flexibilidad empresarial en empresas privatizadas.
Colombia	Constitución Política (arts. 55 y 56), Ley 142 de 1994, Código Sustantivo del Trabajo.	Negociación por empresa y por sindicato, con coexistencia de pliegos y tribunales de arbitramento.	Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá – ETB S.A. E.S.P.	Modelo mixto y conflictivo, donde coexisten Sintra teléfonos (convención general hasta 2027) y ATELCA (pliego técnico en disputa).	Doble régimen laboral (público–privado); fragmentación sindical y conflictos de competencia entre laudos y tribunales.

Fuente: Elaboración propia con base en Organización Internacional del Trabajo (2015); Grimshaw, D., Bertranou, F., Gontero, S. & Urrutia, A. (2024); Martínez Portillo, M.C. (2021); y Lorduy, J. (2024).

La OIT también promueve buenas prácticas aplicables a empresas mixtas o privatizadas en cualquier país: compromisos explícitos de paz social, no huelga durante la vigencia del convenio a cambio de estabilidad laboral, formación continua, adaptación tecnológica negociada, y mecanismos de participación de los trabajadores en la gestión (comités, observatorios). Asimismo, destaca la importancia de no socavar los derechos sindicales ni el alcance de la negociación colectiva mediante reformas unilaterales. Por ejemplo, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha insistido en Colombia y otros países en que las reformas legales no anulen beneficios establecidos en convenios colectivos previos como ocurrió con el Acto Legislativo 1 de 2005 sobre pensiones (Sentencia SL3455-2024 Radicación No. 97077, 2022). En síntesis, las experiencias internacionales coinciden en que la

negociación colectiva en empresas con capital estatal debe buscar un equilibrio entre la modernización de la empresa, la equidad social y el respeto a las reglas del juego pactadas.

Evolución y retos de la negociación colectiva en la ETB

Como ha señalado la Corte Constitucional, la ETB está encargada de la prestación de un servicio público, labor que se traduce en la realización de uno de los fines del Estado, por lo que tiene un régimen jurídico especial y no se considera como mera sociedad de economía mixta ordinaria (Sentencia T-181/14., 2014). Tras el *Acuerdo 21 de 19 de diciembre de 1997* del Concejo de Bogotá, la ETB se transformó en sociedad comercial por acciones (con más del 50% de capital distrital) y ganó autonomía administrativa y patrimonial. Desde entonces, sus trabajadores dejaron de ser servidores públicos y quedaron regulados por el Derecho laboral privado: el artículo 41 de la Ley 142 de 1994 dispuso que quienes prestan servicios en empresas públicas privadas o mixtas (como ETB) tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sometidos al Código Sustantivo del Trabajo. En la práctica esto significa que las normas laborales generales rigen al personal de ETB, aunque la compañía sigue siendo administrada en el marco del servicio público.

La negociación colectiva en ETB tiene una larga tradición sindical. Durante décadas coexistieron principalmente dos sindicatos: el Sindicato de Trabajadores de la ETB Sintra teléfonos, base mayoritaria del sector, y la Asociación Nacional de Técnicos en Telefonía y Comunicaciones Afines ATELCA. Por ejemplo, a lo largo de los años 70, 80 y 90 ambos sindicatos suscribieron convenios con la empresa. Se sabe que desde 1974 ATELCA introdujo en un acuerdo la obligación de pensiones especiales tras 25 años de servicio, y que en 1992 ambas organizaciones negociaron nuevos esquemas de retiro una modalidad de pensión para quienes laboraran 20 años y cumplieran 50 años (CIDH, 2021). Tras la transformación de ETB a sociedad por acciones a finales de 1997, los vínculos laborales de todos los empleados

cambiaron automáticamente a la nueva naturaleza de la entidad (Sentencia de tutela 11001400300320200027600, 2020).

En la práctica, las negociaciones individuales con cada sindicato han marcado distintas etapas. Por ejemplo, en noviembre de 1997 Sintra teléfonos se negó a seguir negociando el pliego colectivo porque reclamaba el reintegro de 24 trabajadores despedidos (entre ellos, tres dirigentes), tras una disputa laboral anterior. La ETB ofrecía entonces aumentos salariales equivalentes al IPC; el sindicato cuestionaba la naturaleza jurídica de la ETB tema ajeno, según la empresa, a la convención colectiva (Sintrateléfonos, 2021). Aquella negociación de 1997-1998 terminó en impasse y derivó en un tribunal de arbitramento. En años recientes, las convenciones colectivas más relevantes han sido aquellas firmadas con Sintrateléfonos. Por ejemplo, en 2018 el sindicato base suscribió un nuevo acuerdo con ETB para el periodo 2018–2020. En diciembre de 2024 se anunció la firma de otra convención colectiva con Sintrateléfonos que regirá hasta 2027 (Lorduy, 2024). Este último acuerdo incluyó aumentos salariales anuales (en 2024 el IPC+2%, y luego IPC+1,5% en los siguientes tres años) y beneficios complementarios como primas por cumplimiento de metas y auxilios de capacitación (Lorduy, 2024).

En paralelo, desde 2021 ATELCA ha impulsado su propio proceso de negociación colectiva para sus afiliados técnicos. ATELCA denunció parcialmente la convención vigente el 30 de junio de 2021 y presentó un pliego de peticiones ante ETB (Sentencia SL3455-2024, 2024). Al no llegar a acuerdos en la etapa de arreglo directo (julio-agosto 2021) por incumplimientos mutuos, se constituyó un tribunal de arbitramento el 21 de diciembre de 2021. El tribunal estudió los 31 puntos del pliego de ATELCA y los aspectos denunciados por la empresa. Finalmente, proferido el laudo el 29 de marzo de 2022, el tribunal resolvió negar gran parte de las pretensiones de ATELCA y conceder sólo algunos puntos concretos (entre ellos varios artículos de la convención). Desde entonces ATELCA ha cuestionado el laudo,

alegando que no fue adecuado ni completo; por ello presentó recursos legales posteriores (ATELCA, 2022).

De este modo, la historia de la negociación colectiva en ETB refleja la convivencia de dos marcos normativos: por un lado, las convenciones tradicionales negociadas con el sindicato base Sintra teléfonos (vigentes colectivamente hasta 2027); y por otro, las negociaciones impulsadas por ATELCA para su propio pliego de técnicos, aún en disputa judicial (ATELCA, 2022). Ambas vías han coexistido tras la conversión de la compañía en sociedad por acciones (fin de 1997), obligando a adaptar la negociación colectiva a un régimen de derecho privado en un contexto de empresa de capital estatal.

En 2021 estalló un nuevo conflicto colectivo específico entre ATELCA y la ETB. Como quedó establecido en la sentencia del caso, ATELCA denunció parcialmente la convención colectiva vigente y presentó el 30 de junio de 2021 su pliego de peticiones ante la empresa. Ese mismo día la ETB también denunció la convención de trabajo ante el Ministerio de Trabajo. Durante el mes siguiente (29 de julio al 17 de agosto) hubo una etapa de arreglo directo para negociar ambos temas, pero no se llegó a ningún acuerdo. Dado el estancamiento, y por solicitud de los trabajadores, el Ministerio expidió la Resolución 3768 de 2021, convocando un tribunal de arbitramento obligatorio para dirimir el conflicto. El tribunal, instalado el 21 de diciembre de 2021, solicitó a las partes antecedentes y propuestas.

El tribunal de arbitramento concluyó su estudio el 29 de marzo de 2022 con un laudo que incluyó pronunciamientos sobre los puntos del pliego de ATELCA y los denunciados por ETB. En esencia, negó gran parte de las peticiones de ATELCA y avaló sólo algunas cláusulas reclamadas (concedió, por ejemplo, los artículos 1, 2, 4, 13, 15 y 16 del pliego). Posteriormente, ATELCA solicitó aclaración del laudo (no prosperada el 8 de mayo de 2022) y finalmente interpuso recurso de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia. La Sala de Casación Laboral, en la Sentencia SL3455-2024 del 13 de noviembre de 2024, anuló parcialmente el laudo arbitral: específicamente, ordenó anular el numeral quinto del fallo

(eliminando su efecto) pero negó la nulidad parcial de un artículo incluido en el numeral cuarto (Sentencia SL3455-2024, 2024). En términos prácticos, la Corte ratificó la mayor parte de lo decidido en el laudo original, limitando ligeramente su alcance.

Este proceso ha tenido importantes efectos en la convención colectiva de ETB. Mientras el fallo de 2022 no sea definitivo (ATELCA lo impugnó), la empresa debe seguir aplicando las condiciones vigentes de la convención anterior a favor de sus trabajadores. Al mismo tiempo, la disputa ha generado incertidumbre sobre la representatividad sindical y los límites de la negociación: ETB insiste en que el sindicato base (Sintra teléfonos) es el legítimo negociador del convenio principal, pero ATELCA argumenta que, al constituir agrupación autorizada, tiene derecho a plantear sus propias demandas sectoriales (ATELCA, 2022).

En definitiva, el conflicto pone en evidencia las líneas rojas de la negociación: por un lado, los sindicatos no pueden demandar lo ya pactado ni superar lo legalmente permitido; por otro, los laudos arbitrales no pueden dejar a los trabajadores con condiciones inferiores a las anteriores. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia reafirma este principio: cualquier denuncia patronal de convención debe cumplir requisitos estrictos declararse por escrito, a tiempo, de forma concreta y el tribunal está obligado a pronunciarse sobre ella siempre que los puntos denunciados se hayan discutido en arreglo directo. Además, la Corte advierte expresamente que el tribunal no puede reducir beneficios ya adquiridos en convenciones anteriores: en ningún caso está dentro de su competencia “disminuir los beneficios pactados (Sentencia SL3455-2024, 2024). Esto refuerza la idea de que el fondo de las condiciones laborales heredadas (salarios, pensiones, etc.) debe respetarse, limitando estrictamente el alcance de las negociaciones posteriores.

En el caso ATELCA–ETB, esta cadena de decisiones (tribunal de arbitramento y CSJ) implica que la convención colectiva vigente para los empleados de ETB no ha sufrido grandes modificaciones

sustanciales: se mantienen los términos generales previos, salvo por la pequeña corrección ordenada por la Corte en el numeral quinto. Sin embargo, el largo pleito demuestra el delicado equilibrio entre lo pactado y lo negociable.

CAPÍTULO 3: Discusión crítica sobre el régimen disciplinario aplicable a los servidores de la ETB

El derecho disciplinario es el conjunto de normas que regula el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado sobre los servidores públicos. Esta potestad es inherente al Estado como poder soberano: El Estado es el titular de la potestad disciplinaria (Ley 1952, 2019). Su finalidad constitucional es garantizar la moralidad y eficiencia de la función pública. En este sentido, la Constitución exige al funcionario público observar principios de honradez, legalidad, imparcialidad y transparencia en el desempeño de su cargo. El poder sancionador del Estado se ejerce a través de órganos especializados; por ejemplo, la Ley 1952/2019 (Código General Disciplinario, CGD) atribuye a la Procuraduría General de la Nación la competencia para investigar y sancionar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, incluyendo a los elegidos populares (Ley 2094, 2021). De ese modo, el derecho disciplinario protege el interés público –la moralidad administrativa y la correcta prestación del servicio mediante sanciones administrativas (destitución, suspensión, etc.) en lugar de penas criminales.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el régimen disciplinario se ubica dentro del derecho administrativo y responde a la función pública (art.209 C.P.). Es complementario del derecho penal y del laboral, pero con diferencias claras: mientras el derecho penal protege bienes jurídicos generales (seguridad, integridad) y exige carga probatoria “más allá de duda razonable”, el disciplinario protege el orden público administrativo y suele aplicar un estándar probatorio de “mayor probabilidad” sobre el investigado. A su vez, el derecho laboral regula relaciones contractuales privadas; por ejemplo, solo sanciona despidos con justa causa según criterios de estabilidad laboral. En contraste, el disciplinario se centra en el incumplimiento de deberes públicos. De manera esquemática: los procesos disciplinarios aplican principios como culpabilidad subjetiva, tipicidad funcional, presunción de inocencia y pueden derivar en sanciones como la destitución, la inhabilidad para ejercer cargos públicos o multas administrativas, mientras que el laboral culmina normalmente en indemnizaciones o terminaciones de contrato.

El derecho disciplinario en Colombia

El Código General Disciplinario vigente (Ley 1952 de 2019, modificado por Ley 2094 de 2021) enumera explícitamente los principios rectores del régimen disciplinario. Entre ellos destacan la legalidad (solo es sancionable lo que la ley describe como falta; art.4), el debido proceso (art.12), la proporcionalidad de la sanción (art.6), la igualdad (art.7), la favorabilidad (art.8), la presunción de inocencia (art.14), la culpabilidad subjetiva (art.10) y el principio de non bis in idem o cosa juzgada disciplinaria (art.16). Por ejemplo, el art.4 dispone que los destinatarios solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización (Ley 2094, 2021) .

Asimismo, el art.12 garantiza la investigación por autoridad competente con respeto a las garantías procesales, y el art.14 prescribe que todo acusado se presume inocente mientras no exista fallo en firme. Estos principios están alineados con los estándares de protección de derechos de la Convención Americana de Derechos Humanos, adoptada en Colombia. De hecho, el Código Disciplinario prevé que en lo no previsto en esta ley se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Cardona et al., 2024). En consecuencia, la jurisprudencia interamericana ha sostenido que incluso en procesos disciplinarios se deben respetar garantías de juicio justo, presunción de inocencia y debida motivación de las sanciones (por ejemplo, en casos de servidores públicos sancionados con privación de derechos políticos). En suma, el marco teórico colombiano del derecho disciplinario enfatiza la defensa de la función pública, la moralidad administrativa y las garantías procesales, diferenciándolo claramente de las ramas penal y laboral.

Sujetos disciplinables y aplicación a entidades de naturaleza híbrida

La ley define claramente quiénes están sometidos al régimen disciplinario. Según el art.25 del Código Disciplinario (Ley 1952/2019), destinatarios son los servidores públicos incluidos quienes están retirados y los particulares a quienes la ley misma califique expresamente. Además, se contemplan (en concordancia con la Ley 489/1998) a los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones creadas u organizadas por el Estado o con participación estatal mayoritaria.

De forma complementaria, la Ley 1952 aclara que un particular solo ejerce función pública cuando por ley, acto administrativo o contrato desarrolla prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. En esa línea se estipula que no serán disciplinables los particulares que simplemente presten servicios públicos, salvo que en el ejercicio de dicha actividad ejerzan funciones públicas; en ese caso, sí se consideran destinatarios del régimen disciplinario (Pavajeau, 2021b). Por tanto, un contratista común no es sujeto disciplinable a menos que su contrato le otorgue potestades propias del Estado.

En cuanto a la doctrina sobre la naturaleza jurídica de las empresas de servicios públicos, se distingue tradicionalmente entre: empresas oficiales (100% estatales), empresas oficiales mayoritarias (por ejemplo, con participación estatal 90%) y empresas de economía mixta (participación estatal superior al 50%). La jurisprudencia constitucional ha puntualizado que las empresas mixtas se rigen esencialmente por el derecho privado en materia laboral. En particular, la Ley 142/1994 (estatuto de servicios públicos domiciliarios) art.41 dispone que las personas que presten sus servicios a empresas de servicios públicos privadas o mixtas tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sometidas a las normas del Código Sustantivo del Trabajo (Ley 142, 1994). La Corte Constitucional, en la Sentencia C-736 de 2007, enfatizó esta regla: en las empresas de servicios públicos mixtas todas las personas que presten servicios laborales serán trabajadores particulares sujetos al CST. Por lo tanto, en estas empresas no existen servidores públicos (Sentencia C-736, 2007).

En esa misma decisión, la Corte aclaró que los miembros de juntas directivas de sociedades mixtas no ejercen funciones públicas (se distinguen función pública vs. servicio público), lo que refuerza la idea de que estas posiciones se rigen por estatutos privados (Sentencia C-736, 2007). En síntesis, conforme a la Constitución, las leyes y la jurisprudencia, los servidores públicos disciplinables incluyen a funcionarios del Estado y directivos de entidades estatales, pero no a simples empleados de empresas mixtas sometidos al régimen laboral privado.

Por ende, esta distinción normativa genera tensiones con el artículo 41 de la Ley 142/1994 y la Ley 1952/2019. El art.41 de la Ley 142 prevaleció en su momento para asegurar la sujeción de los trabajadores de ESP mixtas al derecho laboral. Con la promulgación de la Ley 1952, surge la pregunta de quién aplica la norma en las mixtas: ¿rige el régimen laboral o también procede el disciplinario público? En general, la Corte Constitucional ha mantenido la primacía del régimen laboral para los trabajadores ordinarios, mientras que considera que el régimen disciplinario sí puede llegar a los cargos directivos o administrativos en los que el Estado ejerce su autoridad. Ello explica por qué normas como el art.25 del CGD incluyen a gerentes estatales como disciplinables, pero se resalta que dicha disposición concuerda con la idea de función pública estatal. En suma, el artículo 41 de la Ley 142 consolida el estatuto laboral de los empleados de una ESP mixta, mientras que la Ley 1952, en teoría, permite extender la disciplina pública a aquellos particulares (por ejemplo, directivos con nombramiento oficial) que ejecuten funciones propias del Estado.

ETB como empresa de servicios públicos mixta

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) es una sociedad anónima de capital mixto cuyo propietario mayoritario es el Distrito Capital de Bogotá (86,36% de las acciones a 2023) (Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, 2025a). Esta dualidad jurídico-administrativa genera situaciones

complejas en materia disciplinaria. En principio, los cerca de 1.200 empleados de planta de ETB están sometidos al derecho laboral privado (CST y convención colectiva), conforme al art.41 de la Ley 142/1994. Sin embargo, esa regla no determina de manera uniforme la aplicación del derecho disciplinario: los directivos y altos funcionarios de ETB, aunque contratados bajo régimen privado, ejercen funciones de dirección estratégica en una empresa de dominio público. Por ejemplo, la Junta Directiva de ETB conformada por siete miembros (cuatro designados por el Distrito y tres por inversionistas privados) toma decisiones de alto nivel que vinculan al Estado. De hecho, los miembros de Junta designados por el Distrito pueden considerarse agentes públicos (sujetos al régimen disciplinario), mientras que los de nombramiento privado no lo serían. De igual forma, la Gerencia General de ETB es contratada por la Junta Directiva, pero encarna en sus decisiones la voluntad administrativa de la Alcaldía.

En el organigrama institucional de ETB destacan la Gerencia General (órgano ejecutivo), la Secretaría General (administrativa) y la Junta Directiva (órgano de dirección), entre otros. La naturaleza disciplinaria de estos puestos varía: la Junta, por ejemplo, está encabezada por funcionarios distritales, lo cual sugiere su inclusión en el régimen de servidores públicos. Sin embargo, la jurisprudencia advierte que el sólo hecho de sentarse en la Junta de una empresa mixta no convierte automáticamente al individuo en servidor público en el sentido estricto (Sentencia C-736, 2007). No obstante, cargos como el Gerente General o la Secretaría General, nombrados por la administración local, suelen interpretarse como desempeños de funciones públicas indirectas, por lo que la Procuraduría podría atribuirles la calidad de disciplinables.

Respecto de la competencia disciplinaria, la legislación distingue roles. La Ley 734/2002 (Principio de legalidad art. 4 y principio de favorabilidad art. 8) y la Ley 1952 confieren a la Procuraduría General de la Nación el poder preferente de vigilancia de la conducta oficial (Giraldo, 2021). Esto significa que, en principio, la PGN puede investigar a los altos directivos de ETB en tanto servidores

públicos (o equivalentes) en lo que atañe a sus funciones públicas. Paralelamente, las Personerías Distritales y Municipales tienen también poder disciplinario preferente frente a la administración local (Espinosa et al, 2020). En consecuencia, la Personería de Bogotá D.C. podría entenderse como órgano de control interno de la administración local, con potestad para vigilar actuaciones de entidades dependientes de la Alcaldía. En la práctica, se interpreta que la Procuraduría asume la mayor parte de los asuntos disciplinares en ETB, reservando la intervención de la Personería para casos de interés local directo. En resumen, la alta participación estatal en ETB (86%) y su carácter de servicio público mixto hacen viable (aunque no automático) que la Procuraduría y la Personería puedan reclamar competencia disciplinaria sobre sus directivos, basándose en el poder público ejercido en esa empresa.

Tabla 5. comparativa de regímenes

Aspecto	Régimen laboral privado (CST, convención colectiva)	Régimen disciplinario público (Ley 1952)	Régimen disciplinario privado (reglamentos internos)
Normativa aplicable	Código Sustantivo del Trabajo; estatutos internos; convención colectiva.	Ley 1952 de 2019 (CGD), Estatuto del Empleado Público (aplicable).	Estatutos y reglamentos internos de la empresa, contrato laboral.
Sujetos	Empleados con contrato laboral subordinado (incluyendo planta y provisional).	Servidores públicos y algunos particulares que ejercen funciones públicas.	Empleados contratados bajo régimen privado que no son servidores públicos (no sujetos directos al CGD).
Finalidad	Proteger estabilidad y derechos laborales (continuidad del empleo, remuneración).	Garantizar la moralidad administrativa, corregir conductas contrarias al interés público.	Mantener disciplina interna, corregir incumplimientos contractuales y reglas de convivencia laboral.
Principios	Principio de buena fe, favorabilidad al trabajador, justa causa.	Legalidad, culpabilidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, debido proceso.	Predominancia de lo pactado, buen trato. Muchas veces no recoge principios jurídicos formales.
Autoridad competente	Jueces laborales y Ministerio de Trabajo (para conflictos judiciales/laborales).	Entidades de control disciplinario (Procuraduría General, Personerías).	Comités internos de disciplina o supervisores asignados según el reglamento de la empresa.
Procedimiento	Terminación de contrato mediante carta	Proceso disciplinario formal:	Procedimiento interno menos rígido

	de despido; protección por tutela.	indagación preliminar, pliego de cargos, investigación, fallo.	(llamadas de atención, amonestaciones escritas, audiencias internas, actas de reunión).
Sanciones típicas	Indemnización por despido sin justa causa; suspensión disciplinaria sin pago (en casos especiales).	Destitución (terminación del cargo) e inhabilidad, suspensión temporal, multa o amonestación escrita.	Amonestación verbal o escrita, suspensión administrativa breve (sin pago), despido por incumplimiento al reglamento.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley 1952 de 2019, Código Sustantivo del Trabajo (1951), y reglamentos internos de empresas públicas y mixtas como ETB (véase Sentencia 11466 de 2010; Cardona, Castro & López, 2024).

Al analizar el caso ETB conviene integrar la normativa con datos reales y precedentes concretos. La participación estatal (86,36%) indica que la empresa tiene carácter de entidad mayoritariamente pública. Según reportes recientes, ETB cuenta con aproximadamente 1.200 empleados de planta y unos 10.000 trabajadores tercerizados (en el pasado se mencionaban más de 2.300 empleados sindicalizados directos). Esta estructura compleja señala que solo un segmento reducido –los niveles directivos– estaría en posición de ejercer funciones públicas disciplinables. En la cima jerárquica, la Junta Directiva (7 miembros, 4 públicos y 3 privados) y la Gerencia General son roles clave. Dado que el Distrito nombra mayoría de la Junta y supervisa la empresa, existen razones para suponer que esas plazas podrían considerarse servidores públicos (Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, 2025a).

La experiencia práctica confirma que, a pesar de su régimen laboral predominantemente privado, algunos actos de funcionarios de ETB han sido materia de investigación disciplinaria. Por ejemplo, en 2024 la Procuraduría General de la Nación inició indagación preliminar sobre posibles irregularidades en el proyecto Data Center Alma, ante denuncias de un detrimento patrimonial de 23.787 millones de pesos. Paralelamente, se sancionó en 2023 con suspensión de ocho meses al funcionario Félix Raúl Ortega Reyes (profesional de ventas móviles de ETB) por irregularidades en contratos con un proveedor externo (Covintel S.A.S.)(Morón, 2024). Estos casos ilustran que, cuando

una conducta administrativa involucra recursos públicos o incumplimientos graves, las autoridades disciplinarias han intervenido en el ámbito de ETB.

En conclusión, la articulación del derecho disciplinario con el contexto de ETB requiere considerar su naturaleza híbrida. La normatividad administrativa habilita la acción disciplinaria ante conductas contrarias al deber funcional incluso en empresas mixtas, siempre que se trate de funciones públicas. Al mismo tiempo, la norma laboral protege a la mayoría de los trabajadores de ETB, generando un campo en que la Procuraduría y Personería asumen casos de alto nivel mientras los empleados ordinarios gozan del estatuto laboral privado. Los ejemplos reales de indagaciones y sanciones disciplinarias a funcionarios de ETB demuestran cómo la teoría (normas y principios) convive con la práctica institucional en este caso particular. Por ello, el análisis debe integrar leyes, jurisprudencia y hechos empíricos para entender plenamente las rutas de aplicación del régimen disciplinario en entidades mixtas como ETB.

Debate sobre la aplicabilidad del régimen disciplinario a ETB

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), sociedad de economía mixta con participación mayoritaria del Distrito (86,36 % del capital social), ha generado un intenso debate doctrinal sobre si sus empleados deben regirse por el Código General Disciplinario (CGD, antes Leyes 200/1995 y 734/2000 y ahora Ley 1952/2019) o, por el contrario, solo por el Derecho Laboral Privado (Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, 2025a). Este debate enfrenta diversas interpretaciones normativas y jurisprudenciales. La postura mayoritaria clásica parte del artículo 41 de la Ley 142/1994, que dispone que los trabajadores de empresas mixtas de servicios públicos tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sometidos a las normas del Código Sustantivo del Trabajo y a lo dispuesto en esa Ley. En línea con esto, el Consejo de Estado ha sostenido que, aunque las empresas mixtas prestan servicio público, sus trabajadores no son servidores públicos disciplinados por

la Ley 1952, sino particulares sujetos a los estatutos y reglamentos internos (Sentencia 11466, 2010). A partir de este fundamento legal y jurisprudencial, la primera postura doctrinal concluye que solo rige el régimen laboral privado (Código Sustantivo del Trabajo, convenio colectivo, reglamento interno, supervisión fiscal), excluyéndose la competencia disciplinaria pública sobre la mayoría de los empleados de la ETB.

Sin embargo, esta interpretación plantea ciertos riesgos: deja vacíos en el ejercicio del control fiscal sobre directivos y funcionarios de mando, así como incertitudes sobre los límites del régimen laboral y disciplinario aplicable en la práctica. En ese sentido, se ha postulado una segunda postura doctrinal intermedia que aboga por una aplicación diferenciada del CGD en ETB: los empleados que, aun siendo particulares, desempeñan funciones de mando público (por ejemplo, cargos gerenciales, directivos o con poder de representación legal) podrían considerarse “servidores públicos por hecho” sujetos a responsabilidades disciplinarias especiales. Este enfoque parte de criterios funcionales: el ejercicio de funciones públicas de dirección, la administración de recursos estatales o la posición de representación legal de la compañía serían elementos para delimitar un núcleo funcional público. En la práctica, por ejemplo, se ha planteado que los gerentes o secretarios generales de la ETB similares a los de una EICE actúan en condiciones de confianza asimilables a funcionarios de mando y podrían, bajo este criterio, ser investigados disciplinariamente por el Ministerio Público. Aunque no existe pronunciamiento uniforme, conceptos de la jurisprudencia apuntan a que los oficiales de dirección de entidades con participación mayoritaria estatal pueden ser considerados servidores públicos disciplinables (por analogía con el artículo 29(38) de la Ley 489/1998).

Como ilustración práctica, la Personería de Bogotá ha analizado casos de exfuncionarios de empresas mixtas cuestionando si fueron sancionables cuando eran cabeza de un órgano interno. En todo caso, los fallos colombianos suelen aplicar el criterio del tiempo causal: si un empleado era servidor público en el momento de la presunta falta, el régimen disciplinario se puede mantener sobre él aun

después de su transformación en trabajador particular(Concepto 1192, 1999). A la vez, los juzgados señalan que en aquellos puestos donde el estatuto interno de la ETB prevé que el titular sea funcionario público, se aplican excepcionalmente las reglas del derecho disciplinario público. Por ello, en la práctica se observa un “empate” en ciertos cargos de alta dirección: mientras parte del derecho laboral señala autonomía privada, parte del derecho disciplinario insiste en exigencias de probidad pública.

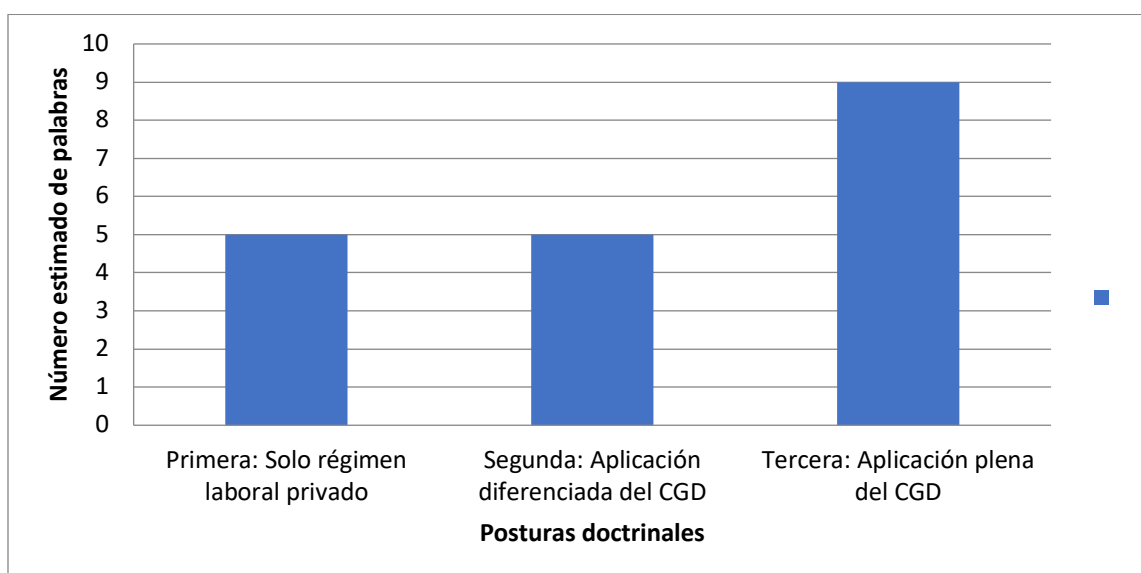
Frente a estas posiciones, la tercera postura doctrinal defiende la aplicación plena del CGD a los empleados de la ETB, fundamentándose en la “naturaleza administrativa” que supuestamente adquiere la compañía por la mayoría estatal en su capital. Según esta visión, ETB actúa como agente del Estado en servicios esenciales, de modo que su patrimonio y recursos públicos deben estar bajo mayor control disciplinario. Se enfatiza la necesidad de fiscalización y transparencia: en estos argumentos se sostiene que la amplia participación del Distrito convierte la ETB en una especie de ente público indirecto, por lo que sus empleados especialmente directivos y supervisores deben sujetarse plenamente a las normas de la función pública (por ejemplo, las inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 489/1998) y a la potestad disciplinaria de la Procuraduría. Esta posición invoca principios constitucionales de moralidad, economía y eficiencia (art. 209 CP), proponiendo una interpretación extensiva de los destinatarios del CGD. Incluso se argumenta que la Ley 1952 (art. 25) incorpora como servidores públicos a gerentes de entidades con participación mayoritaria del Estado, lo cual extendería el régimen disciplinario público a muchos directivos de la ETB.

Esta postura, enfrenta críticas sustantivas: aplicarla a todos los trabajadores de una empresa mixta erosionaría la estabilidad laboral (pues el régimen público permite destitución e inhabilidad), introduciría un doble régimen incierto (laboral vs. disciplinario) y podría colisionar con la autonomía contractual y la privacidad de la empresa. Además, como ha subrayado un concepto oficial reciente, la Ley 489 de 1998 exige un aporte estatal mayor o igual al 90 % para considerar válida la asimilación al régimen de empresa industrial y comercial del Estado. Según esa interpretación, sin alcanzar dicho

umbral la ETB seguiría siendo un régimen privado normal; por tanto, la tesis de participación mayoritaria (en este caso 86,36 %) puede carecer de sustento legal y generar inseguridad jurídica (Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, 2025a).

La siguiente figura representa comparativamente las tres posturas doctrinales sobre la aplicabilidad del Código General Disciplinario (CGD) a los empleados de la ETB, utilizando barras para visualizar el nivel de riesgo jurídico asociado a cada enfoque. La postura 1, que propone la exclusión total del CGD y sujeción exclusiva al régimen laboral privado, muestra un riesgo elevado en materia de vacíos de control y fiscalización. La postura 2, de aplicación diferenciada del CGD solo a cargos con función pública, refleja un nivel medio de riesgo por ambigüedad normativa y tensiones interpretativas. La postura 3, que propone aplicar el CGD de manera plena por la mayoría estatal en el capital, presenta también riesgos altos, principalmente por la inseguridad jurídica que puede generar un doble régimen normativo. Esta visualización facilita una comprensión rápida de las tensiones jurídicas y de gobernanza que enfrenta la ETB.

Figura 1. Comparación simbólica de riesgos por postura



Fuente: Elaboración propia con base en Cardona, Castro & López (2024), Sentencia 11466 (2010) y Ley 1952 de 2019.

Triangulación normativa, jurisprudencial y empírica

Para comprender cabalmente la controversia, es imprescindible cruzar las normas (Ley 142/1994, Ley 1952/2019 y Ley 489/1998), la jurisprudencia existente y la realidad organizativa de la ETB. La Ley 142/1994 (§41) es clara en clasificar los vínculos laborales en las empresas mixtas de servicios públicos bajo el Derecho Laboral, con la consecuencia de que, por defecto, la disciplina pública no se aplica a sus empleados. Sin embargo, la vigencia de la Ley 1952/2019 introdujo modificaciones relevantes: esta norma define sus destinatarios en el artículo 25 e incluye expresamente, en concordancia con la Ley 489/1998, a los gerentes y directivos de entidades con participación estatal mayoritaria como “servidores públicos disciplinables. Mientras tanto, la Ley 489/1998 establece en su artículo 97 que las empresas de economía mixta (como ETB) se rigen por Derecho Privado en sus operaciones y vínculos laborales, excepto cuando el aporte estatal sea igual o superior al 90 %. Este límite del 90 % (declarado inconstitucional en parte por la Corte Constitucional, pero reconocido en la práctica) marca una frontera normativa que la posición plena aplicación discute abiertamente.

Adicionalmente, el proyecto de reforma legal contenido en la Ley 1952/2019 buscó flexibilizar algunos requisitos y enfatizó la potestad disciplinaria fiscalizadora sobre particulares que administran recursos públicos (art. 23-24 de esa ley). Si se integra este marco legal, surgen lecturas mixtas. Por un lado, se podría colegir que la gran mayoría accionaria pública de la ETB legitima equiparar sus gerentes a servidores oficiales, reforzando así la idea del control público integral. Por otro lado, tanto la jurisprudencia existente como los manuales de la Función Pública insisten en la especialidad del artículo 41 L.142/94: por norma expresa, los obreros y empleados de ETB son trabajadores particulares y solo queda la posible investigación administrativa dentro del régimen privado (ej. Código Sustantivo, L.80/93,

estatutos). En la jurisprudencia, además, el criterio fundamental ha sido la naturaleza de la actividad y la relación de subordinación con el Estado (Concepto 1192, 1999).

Esta tensión normativa se refleja empíricamente en la propia estructura de la ETB. Según informes oficiales, la ETB tenía cerca de 3.500 empleados antes del plan de retiro de 2010 y cerca de 2.725 tras esa reducción masiva (El Tiempo, 2011). Muchos de esos empleados eran técnicos y administrativos normales, pero una fracción relevante (34 gerentes, directores y asesores según la Contraloría Distrital) ocupaban cargos de manejo y confianza, equivalente funcional a puestos públicos. De hecho, la Contraloría señaló en 2011 que estas 34 personas (afectadas por el retiro voluntario) se asimilan a los funcionarios de manejo y confianza, los cuales pueden ser desvinculados en cualquier tiempo sin incurrir en gastos extralegales. Este dato realista apunta a que, a ojos del órgano de control fiscal, ciertos directivos de la ETB deben tratarse como servidores de alta dirección susceptibles de control disciplinario.

Por otro lado, la composición accionaria de la ETB subraya el dilema. Aunque el Distrito ostenta la mayoría (86,36 %) y, además, la Universidad Distrital mantiene otro 2 %, hay también un porcentaje privado significativo (casi 12 %). Estos porcentajes reales ilustran que la ETB no llega al umbral que algunas normas contemplaron para asimilarla plenamente a empresa estatal (90 %). Aun así, el mayoritario control público la diferencia de otra empresa netamente privada y genera expectativas de mayor escrutinio. De hecho, la transformación de la ETB en sociedad por acciones en 1997 implicó, en términos organizativos, pasar de una empresa industrial y comercial del Estado a una sociedad comercial privada bajo Ley 142. Este cambio jurídico explica por qué la mayoría de los empleados pasó automáticamente a regirse por la legislación laboral común, aunque subsiste el debate sobre los funcionarios intermedios (Sentencia 11466, 2010).

Finalmente, la interacción normativa se ve ejemplificada en los procedimientos reales de control. En los últimos años han surgido investigaciones por parte de la Personería Distrital, la

Procuraduría y la Contraloría dirigidas a empleados de la ETB. Algunas han abierto investigaciones contra exgerentes por presuntos delitos con recursos públicos, mientras que otras han sido archivadas por la falta de competencia disciplinaria. Por ejemplo, en el caso Luz Marina Toro (responsable legal de la ETB a fines de los 90), la Procuraduría inició un proceso disciplinario que fue anulado porque ella ya no era servidora pública según las normas vigentes (Sentencia 11466, 2010). Por el contrario, la Contraloría sentó su criterio señalando que ciertos pagos a gerentes de la ETB en el plan de retiro de 2010 eran improcedentes precisamente porque estos directivos debieron considerarse “de manejo y confianza. Ambos ejemplos reales refuerzan cómo la triangulación de norma-jurisprudencia-realidad arroja conclusiones mixtas: en términos prácticos, ni la aplicación plena ni la exclusión absoluta del régimen disciplinario parecen consistentes sin una adecuada delimitación de sujetos (Procuraduría General de la Nación, 2024).

Comparación de posturas doctrinales

En síntesis, las tres posturas analizadas difieren en varios aspectos claves, que se pueden comparar en rubros normativos, jurisprudenciales, sujetos afectados, autoridad disciplinaria y riesgos asociados. Por un lado, la postura *excluyente* fundamenta su visión en el artículo 41 de la Ley 142/1994, apoyada en precedentes como el Concepto 898 de 1996 y la jurisprudencia del Consejo de Estado que enfatiza la aplicación del Código Sustantivo del Trabajo. En este esquema, los sujetos cubiertos son todos los trabajadores (excepto quizá representantes legales que eran servidores oficiales con el antiguo estatuto) y la única autoridad disciplinaria posible para conductas graves sería la Superintendencia de Servicios o controles fiscales, no el Ministerio Público (Concepto 1192, 1999). Los efectos de optar por esta postura incluyen un fuerte énfasis en la seguridad jurídica laboral (seguros derechos adquiridos),

pero dejan un vacío en el control de la moralidad pública interna y la eventual impunidad por faltas cometidas por altos cargos (Ministerio de Protección Social, 1951).

Por otro lado, la postura diferenciada encuentra respaldo parcial en textos legales, por ejemplo, el artículo 25 de la Ley 1952/2019 que remitió a la Ley 489/1998 pero no tiene un art. específico claro en la Ley 142/1994. Cita la evolución jurisprudencial del Consejo de Estado sobre funciones de dirección, uso de recursos públicos y criterios funcionales para calificar en dolo de funcionario público a determinados cargos. Bajo este enfoque, solo algunos servidores de la ETB (gerentes, contralores internos, encargados de finanzas y asimilados) se considerarían sujetos al CGD. La autoridad competente sería la Procuraduría o la Personería según el CGD. Este equilibrio parcial procura mayor control interno sobre directivos, pero complica el panorama: se añade incertidumbre sobre qué cargos califican y puede generar litigios disputando la función pública de cada puesto.

Finalmente, la postura maximalista basada en la mayoría estatal apoya su fundamentación en una interpretación extensiva de la Ley 489/1998 (art. 97 y artículos conexos) y en la misma Ley 1952 (art. 25)(Pavajeau, 2021a). Desde este punto de vista, todos los empleados de la ETB —o al menos todos los que ejercen alguna actividad vinculada al servicio público— deberían quedar sujetos integralmente al CGD. La autoridad disciplinaria correspondería, por tanto, al Ministerio Público (Procuraduría/Personería) para toda la planta. Los riesgos de esta postura incluyen una potencial violación del principio de especialidad (Ley 142 vs. Ley 489), la creación de un régimen doble para el empleado, y gravosas consecuencias laborales (destituciones, inhabilidades) que podrían desnaturalizar la relación de empleo y la viabilidad de gestión. Además, al reinterpretar normas, se genera alta incertidumbre jurídica, en relación a las reglas propias del mercado que suponen la actividad que desarrolla la ETB.

Cada postura presenta ventajas y limitaciones: la primera privilegia la seguridad jurídica y la coherencia interna con la Ley 142, pero corre el riesgo de blindar la función pública defectuosamente. La

segunda intenta conciliar ambos mundos, aunque deja la sensación de arbitrariedad en la delimitación del personal (qué cargos cuentan como función pública esencial) sin un parámetro objetivo unificado. La tercera, apelando a valores constitucionales de ética pública, concede mayor amplitud de sanción, pero al costo de la estabilidad del servicio público interno. A nivel empírico, cabe notar que en la ETB a diferencia de, por ejemplo, una empresa 100 % privada la misma estatutos y órganos de control interno (Asamblea, Junta, Revisor Fiscal) son dominados por entidades públicas; esto refuerza el argumento de control exterior, pero sin cambiar la letra de la norma especial laboral aplicable

Tensiones conceptuales y comparaciones internacionales

En un nivel más conceptual, el debate sobre ETB se ubica en la intersección del derecho laboral privado y el derecho disciplinario público. Se enfrenta la *naturaleza jurídica empresarial* de ETB (como sociedad anónima comercial, con autonomía patrimonial) con las inherentes implicaciones de la *función pública* que realiza (prestación de servicio esencial) y el manejo de *recursos públicos*. Este triángulo crea tensiones: por un lado, el paradigma de empresa privada exige flexibilidad contractual (eficiencia del mercado laboral, autonomía de gerencia) y de otro, la ética pública demanda transparencia y control del gasto. En la práctica, se manifiesta como un cruce de regímenes, donde el puesto de un gerente de telecomunicaciones puede interpretarse como homólogo a un funcionario público en doctrina (por su responsabilidad ante la ciudadanía) pero legalmente se le considere trabajador ordinario por el art. 41 de la Ley 142/1994.

A nivel comparativo, fenómenos similares han surgido en otras partes del mundo: por ejemplo, Telefónica en España anteriormente ente estatal quedó después de su privatización sujeta íntegramente al Estatuto de los Trabajadores (Laboral) sin régimen disciplinario público; en Chile, Codelco (empresa estatal minera) también opera bajo normas laborales comunes y sus directivos no son servidores

públicos disciplinables en sentido estricto. En México, el caso de Petróleos Mexicanos (Pemex) es paradigmático: como empresa descentralizada del Estado, sus empleados estuvieron sujetos históricamente a un régimen híbrido, aunque las reformas recientes tienden a normalizar su estatuto laboral. Estas referencias ilustran que la aplicación rígida de un régimen público a una compañía de servicios suele ser la excepción más que la regla internacional; sin embargo, muchos países optan por exigir estándares de transparencia similares a los del sector público (rendición de cuentas, límites a sueldos públicos, etc.). En el caso de la ETB, la tensión se traduce en el dilema de gobernanza: por un lado, la supervisión es más estricta al ser de capital público, pero por otro se mantiene su naturaleza mercantil, condicionando el alcance del régimen disciplinario público.

En conclusión, el debate sobre ETB evidencia la complejidad de las figuras mixtas en el derecho colombiano. Cada postura doctrinal resalta un valor constitucional diferente (derechos laborales, eficacia del servicio público, moralidad administrativa) y ninguna solución es plena sin costos. La clave está en calibrar cuidadosamente qué casos particulares deben seguir uno u otro régimen, evitando caer en extremos legales que generen inseguridad o disfunción. Este análisis exige un enfoque pragmático y coherente con el modelo de prestación de servicios públicos: si se privilegia la calidad y estabilidad en la provisión (y la autonomía empresarial), prima la idea de trabajadores privados; si se prioriza el control ciudadano y la protección del patrimonio, podría imponerse un régimen más estricto. Dicho balance no es simple y requerirá quizá una reglamentación o jurisprudencia clarificadora específica para la ETB y empresas similares, a fin de armonizar la gobernanza corporativa con los valores públicos subyacentes.

Discusión crítica y propuesta interpretativa

La situación jurídica de los servidores de ETB enfrenta una contradicción estructural evidente. Por un lado, el artículo 41 de la Ley 142/1994 establece que las personas que laboren en *empresas de*

servicios públicos privadas o mixtas tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sujetas al Código Sustantivo del Trabajo (Concepto 1192, 1999). Según esta norma, los empleados de ETB (entidad mixta) deberían considerarse trabajadores privados y acogerse al régimen laboral ordinario. Sin embargo, la aplicación aislada del CST ignora que ETB cumple funciones de alta relevancia pública (TIC, conectividad escolar y gubernamental) y que puede ser tratada como empresa *oficial* de servicios públicos. Jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado, en efecto, que ciertos cargos directivos de ETB ostentan carácter público: por ejemplo, la secretaria general, en su condición de representante legal junto con el presidente de la compañía, fue considerada *servidora pública* para efectos disciplinarios (Sentencia 11466, 2010). Esto genera tensión: la ley dicta un régimen privado, pero la realidad institucional y la interpretación judicial han sometido a algunos empleados a la jurisdicción disciplinaria estatal.

Esta doble naturaleza de ETB como empresa comercial y simultáneamente como entidad con funciones públicas complica la aplicación de un solo régimen. Por un lado, ETB es sociedad anónima del Estado sujeta a reglas de derecho privado para lo comercial; por otro, le cabe un régimen especial de derecho público cuando se involucran garantías administrativas o funciones públicas esenciales (Sentencia C-691, 2007). En la práctica, esto significa que buena parte de su operación debe cumplir principios administrativos (moralidad, eficiencia, transparencia, etc.) aplicables en la prestación de servicios públicos. Aplicar *sólo* el CST (régimen de trabajadores particulares) implicaría ignorar estos imperativos públicos: se perdería la facultad punitiva del Estado sobre fallas graves de gestión que afectan directamente a la comunidad, y se diluiría la responsabilidad disciplinaria institucional. Por ejemplo, recientes noticias de Procuraduría sobre presunto detrimento patrimonial en un proyecto de ETB califican a los involucrados como servidores públicos de ETB, lo que indica la necesidad de procedimientos disciplinarios rigurosos al estilo del Código General Disciplinario (CGD)(Romero, 2024).

Sin embargo, aplicar indiscriminadamente el CGD o Ley 734/2002 a *todos* los empleados de ETB también encierra riesgos. Esta actitud podría vulnerar garantías laborales propias del derecho laboral especial en empresas de economía mixta. El CGD contempla reglas procesales distintas (indagación preliminar, compulsas de copias, criterios de funcionalidad) y el uso desproporcionado del régimen disciplinario público podría afectar derechos constitucionales de los trabajadores (por ejemplo, la garantía de audiencia o el debido proceso laboral), especialmente si se considera que muchos empleados cumplen funciones administrativas sin competencia decisoria pública.

Por ello, se requiere un equilibrio crítico. Se debe reconocer que ETB presta un *servicio público esencial de internet y comunicaciones* (como evidencia su participación en proyectos nacionales de conectividad rural (MinTIC, 2022)). Esto implica cierto deber estatal de disciplina para garantizar la correcta ejecución de la función social. Al mismo tiempo, ETB actúa en un mercado competitivo como empresa. Un análisis superficial muestra que:

Tabla 6. Matriz de análisis (triangulación)

Dimensión / Tema	Normativa	Jurisprudencia	Empírica (ETB)
Naturaleza del cargo y sujeción	Ley 142/94 art. 41 dispone que trabajadores de empresas mixtas son “particulares” bajo CST. La Ley 489/98 y Decretos de 1968 reconocen que en EICE hay “trabajadores oficiales” y que cargos de dirección son empleados públicos.	El Consejo de Estado ha concluido que en ETB (empresa de servicios públicos oficial), el Director y cargos directivos tienen sujeción al régimen disciplinario público, pues ejercen representación legal. Por contraste, declaró que los empleados de empresas mixtas (como originalmente se consideró ETB) son particulares privados.	La Procuraduría ha investigado a <i>funcionarios de ETB</i> por actos relacionados con recursos públicos, refiriéndose a ellos explícitamente como “servidores públicos de ETB”. A su vez, ETB participa en proyectos estatales (Centros Digitales rurales) como contratista clave, reforzando que sus decisiones afectan el interés público.
Ejercicio de función pública	La Constitución (art. 209) impone principios administrativos	Fallos como Sentencia C-253/96 y C-484/95 señalan que, en ETB y similares, la calidad de	En la praxis de ETB se evidencia ‘conexidad funcional’: muchas labores de la

	también a los servicios públicos. Normativamente no hay un régimen disciplinario propio ad-hoc para las SEM; así, por defecto aplican CST o CGD según calificación del servidor.	servidor público puede surgir de la función ejercida (p.ej., gerentes o secretarios generales) y no sólo de la figura jurídica. La Corte Constitucional ha invalidado remisiones inadecuadas mostrando la prioridad del interés público en cargos críticos.	empresa (gestión de redes públicas, convenios TIC) son funciones inducidas por políticas estatales. No hay estadísticas públicas de sanciones, pero se conoce una secuencia de consultas disciplinarias internas (Control Interno Disciplinario) y seguimientos de Contraloría, lo que sugiere que las autoridades aplican potestad disciplinaria al personal que ejerce funciones con impacto público.
Administración de recursos públicos	Las SEM manejan recursos públicos sujetos a control fiscal (art. 267 C.P.). No hay norma especial disciplinaria: cualquier mal manejo puede ser grave si viola deberes administrativos.	En la Sentencia ETB 2010 (Toro vs. PGN) se afirmó que el manejo de fondos y decisiones estratégicas atribuye la condición de servidor público al responsable (p.ej. secretaria general), legitimando al PGN para sancionarlo bajo Ley 200/95.	La Contraloría distrital ha detectado irregularidades presupuestales en ETB, derivando actuaciones disciplinarias internas. Los hallazgos de detrimento (p.ej. contrato Data Center) evidencian que la empresa debe aplicar estrictos protocolos de control interno (auditoría, compliance), los cuales deben articularse con la sujeción disciplinaria del CGD para evitar irregularidades.
Representación legal de la entidad	Estatutos y ley configuran quién representa legalmente a ETB; por regla general, Presidente y secretario general comparten representación (Estatutos ETB). La ley prevé que estas funciones pueden considerarse de confianza pública.	El propio concepto del CGN (Toro) y doctrina administrativa han subrayado que los representantes legales de EICE o empresas oficiales son <i>servidores públicos</i> . En ETB, el puesto de secretaria general fue considerado por el Consejo de Estado como “empleada pública”.	Se observa que sólo los máximos directivos de ETB han sido objeto de procesos disciplinarios formales por parte de la Procuraduría y la Contraloría. No existen casos públicos de aplicación del CGD a empleados de rangos inferiores en ETB, indicando que en la práctica se discrimina el

			régimen según nivel jerárquico, aunque tal criterio no siempre es claro para todos los trabajadores.
Nivel de dirección y confianza	En la normativa colombiana, la calidad de <i>empleado público</i> se da en EICE sólo para cargos de dirección y confianza. El resto quedan como <i>trabajadores oficiales</i> .	La jurisprudencia citada ratifica este criterio: sólo la alta dirección de ETB fue tratada como servidor público disciplinable por Procuraduría. Los tribunales han rechazado extender el CGD a empleados de carrera o administrativos regulares sin funciones decisorias.	De acuerdo con fuentes gremiales, en ETB coexisten trabajadores de carrera sujetos a convención colectiva (régimen laboral) y directivos de libre nombramiento. Los primeros han denunciado en ocasiones prácticas disciplinarias internas o retiros injustificados (ministerio del Trabajo intervino en despidos masivos), lo que evidencia conflicto entre disciplina empresarial y derechos laborales.
Tipo de decisión emitida	El CGD se aplica a conductas que quebrantan deberes funcionales (ley 734/02, arts. 6-9). El CST y convenios colectivos regulan sanciones por incumplimientos laborales (falta grave, etc.).	No hay pronunciamientos directos sobre “conexidad funcional” en ETB, pero por analogía la doctrina colombiana (p.ej. C-471/16) y comparada señala que si una decisión del empleado <i>impacta interés general</i> y fue tomada en ejercicio de funciones públicas, podría activarse la disciplina del CGD.	En la gestión diaria, ETB emite decisiones mixtas: comerciales y técnicas (sujetos a CST) y administrativas-litigiosas (como respuestas a requerimientos, convenios públicos, sujetas a normas públicas). Este solapamiento sugiere necesidad de un test objetivo (ver Tabla) para determinar régimen disciplinario según la naturaleza de cada acto emitido y la función real desempeñada.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley 142 de 1994, art. 41; Ley 489 de 1998; Ley 1952 de 2019; Código Sustantivo del Trabajo; Sentencias del Consejo de Estado (11466 de 2010; Toro vs. PGN); Sentencias de la Corte Constitucional (C-253/96, C-484/95, C-471/16); Concepto 245481 de 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública; Procuraduría General de la Nación (2024); Romero (2024); y documentos institucionales y gremiales de ETB y ATELCA.

La matriz evidencia tensiones significativas. Normativamente, algunas fuentes (Ley 142, Ley 489, Decretos 1968) apuntan a regímenes distintos según tipo de empresa y función (Sentencia C-691, 2007). La jurisprudencia colombiana, por su parte, ha intentado armonizar el sistema: reconoce la aplicación del CGD a cargos de dirección de ETB, mientras que en el resto predomina el CST. Empíricamente, los hechos muestran que únicamente los servidores con funciones de representación y mando han sido considerados disciplinables públicos (p.ej. casos de Procuraduría), mientras que los trabajadores de base siguen un régimen laboral propio. No obstante, la implementación práctica ha generado contradicciones: algunos empleados reclaman su carácter de servidores públicos para ampararse en privilegios estatales, mientras otros sufren despidos que parecen regirse por normas del Estado (Sentencia 11466, 2010).

Teoría aplicable

Para sustentar el análisis, es pertinente referirse a varias corrientes doctrinales. En primer lugar, la teoría de la función administrativa inducida sugiere que las empresas estatales que ejecutan funciones públicas (como las políticas TIC o de conectividad) deben, en la práctica, asumir responsabilidades del Derecho Público (Murillo, 2022). Es decir, aunque sus trabajadores formen parte de una sociedad anónima, en el ejercicio de labores públicas subordinadas a un interés general debe considerarse su posible sujeción al régimen disciplinario estatal. Este enfoque parte de reconocer que el Estado ha inducido a la empresa a cumplir tareas propias de la administración, de modo que ciertas conductas de sus servidores requieren sanción pública (Rodríguez, 2022).

En segundo lugar, la teoría del doble estatus jurídico encontrada en la jurisprudencia constitucional por ejemplo en la Sentencia C-691/2007 afirma que las sociedades públicas (y mixtas mayoritarias) tienen una doble naturaleza: pública en cuanto a su origen y fines, y privada en sus actividades comerciales (Sentencia C-691, 2007). Aplicado a personal, ello se traduce en un régimen

laboral-jurídico mixto: la mayoría de los empleados son trabajadores oficiales, regidos por normas de derecho público (por ejemplo, la Ley 489/98 y decretos), salvo en cargos de dirección y confianza que son empleados públicos (nombrados por libre designación y sujetos plenamente al CGD). Este modelo dual ya está consagrado en Colombia: el legislador mismo, al transformar las EICE, dispuso que sólo los gerentes o mandatarios públicos llevarían condición de “empleados públicos”, mientras el resto serían “trabajadores oficiales” (Decreto 3135/68, Sentencia C-253/96). En consecuencia, cualquier propuesta interpretativa debe tener en cuenta esta distinción de estatus laboral para decidir quién es disciplinable por el Estado.

Comparando con modelos europeos y latinoamericanos, se observa cierta afinidad: en varios países europeos las entidades públicas o mixtas manejan regímenes especiales de personal. Por ejemplo, en España los empleados laborales de entidades públicas están sujetos a un régimen dual (estatuto de funcionarios versus estatuto de empleados públicos con convenio laboral) y se prevén normas mixtas de disciplina. Igualmente, la gobernanza internacional (por ejemplo, recomendaciones de la OCDE sobre empresas estatales) enfatiza que, al menos para altos cargos, rigen principios de ética pública, integridad y rendición de cuentas (Páez et al., 2023). Esto enlaza con el principio de conexidad funcional: criterio doctrinal según el cual cuando las actividades de un servidor están estrechamente conectadas (conexas) con la función pública o la gestión de recursos públicos, su conducta debe encuadrarse en el derecho disciplinario estatal. Aunque no es un término explicitado en la ley colombiana, tal principio encuentra eco en la jurisprudencia y doctrina comparada: se acude al CGD no por el título del empleado, sino por la naturaleza de su función (p. ej., cuando decide sobre recursos de la comunidad).

Por último, cabe mencionar la perspectiva de gobernanza pública y compliance en empresas estatales. Normas recientes por ejemplo la Ley 2190/2022 sobre sociedades anónimas y lineamientos de control interno exigen que las sociedades con capital estatal implementen sistemas de control,

transparencia y prevención de riesgos (compliance)(Azuero, 2023). En este sentido, el tratamiento disciplinario debe integrarse a un modelo de buen gobierno corporativo. Los principios constitucionales de la función administrativa (moralidad, eficiencia, publicidad, responsabilidad y transparencia) se aplican “igualmente” a la prestación de servicios públicos; esto implica que ETB, al prestar servicios esenciales, debe estructurar sus sanciones internas de modo que protejan el interés general y los derechos de los administrados, incluyendo sus empleados (Departamento Administrativo de la Función Pública., 2021). Un enfoque de compliance robusto requiere, por tanto, definir claramente quién se considera servidor público, cómo se investiga internamente el incumplimiento de deberes y cuándo se deriva el caso a autoridades externas (Procuraduría, Contraloría). En síntesis, la teoría aconseja un modelo híbrido: sujeción al CGD cuando la función desempeñada tenga carácter esencialmente público o se administren bienes comunes, y sujeción al régimen laboral privado (CST/convención) en los demás casos (Serrano et al, 2021).

Propuesta interpretativa

¿Qué régimen disciplinario debe aplicarse? Proponemos un criterio interpretativo mixto y gradual. En ETB, los servidores que ejercen auténticas funciones administrativas públicas (por ejemplo, alta dirección, representación legal, gerencia de proyectos de interés social) deben ser sujetos al Código General Disciplinario, dado que su accionar está directamente vinculado al cumplimiento de políticas estatales y al manejo de recursos del Estado (Sentencia 11466, 2010). Para estos cargos, el CGD garantiza la exigencia de deberes constitucionales (equidad, transparencia) y la protección de la sociedad ante faltas graves. En cambio, el resto del personal técnico-operativo y administrativo sin facultades decisorias públicas seguirá bajo el régimen de la Convención Colectiva y el CST, con sanciones laborales definidas por dichas normas. Esta división no persigue una discriminación arbitraria, sino un trato jurídico coherente con la función real del empleado: se evita así aplicar una disciplina

excesivamente estricta a trabajadores con tareas meramente comerciales o auxiliares. Este enfoque armoniza el artículo 41 de la Ley 142/94 (regímenes especiales solo para funciones públicas) con la potestad punitiva estatal en CGD.

¿Cómo evitar vulneraciones de derechos? La aplicación del CGD debe circunscribirse a los supuestos objetivamente fijados: cargos estratégicos y ejercicios de funciones públicas. Para ello, es indispensable adoptar una prueba de determinación disciplinaria (ver tabla abajo) que establezca criterios verificables: naturaleza del cargo, manejo de recursos públicos, nivel de dirección, tipo de decisión emitida, ejercicio de funciones en nombre del Estado, etc. Así se garantizan el principio de legalidad y la seguridad jurídica, pues todo trabajador sabrá de antemano si está bajo el CGD o no. Adicionalmente, las propias normas disciplinarias (CST vs Ley 734/2002) proveen garantías procedimentales distintas; al diferenciar los regímenes, se respetan las garantías procesales de cada ámbito: p.ej., un trabajador formal amparado bajo CST mantiene derechos colectivos de convención, mientras un servidor bajo CGD tiene un derecho de defensa público. La propuesta busca evitar la “vulneración potencial de garantías”, asegurando que cada empleado sea procesado por el régimen que su situación jurídica y funcional exige, sin vacíos de protección.

Tabla 7. Test de Determinación Disciplinaria en ETB (con soporte teórico y normativo)

Criterio Analítico	Preguntas de verificación disciplinaria	Régimen Aplicable	Fundamento Legal / Teórico
Naturaleza del cargo	¿Es un cargo de dirección, confianza o nivel estratégico?	CGD (Ley 1952/2019)	Sentencia 11466 de 2010; Ley 2094/2021; Cardona et al. (2024); Concepto 113481 (2023), Función Pública.
Manejo de recursos públicos	¿Administra recursos del Estado o del Distrito Capital?	CGD	Ley 80/1993; Sentencia C-691/2007; CIDH (2021); Páez et al. (2023).
Función pública material	¿Ejerce funciones públicas que implican poder sancionatorio, decisión estatal o ejecución de política pública?	CGD	Ley 142/1994, art. 41; Concepto 245481 (2021); Murillo (2022); Rodríguez (2022).

Poder de decisión sobre terceros	¿Emite decisiones vinculantes o resoluciones con efectos públicos?	CGD	Sentencia C-736/2007; Pavajeau (2021a); Ley 2094/2021.
Representación de la entidad ante terceros	¿Representa a ETB en contratos o en órganos de control u otras entidades estatales?	CGD	Concepto 1358 (2001); Cardona et al. (2024).
Nivel de autonomía vs subordinación operativa	¿Actúa con alta autonomía funcional o está supeditado a órdenes jerárquicas sin capacidad decisoria pública?	CST + Convención Colectiva	Código Sustantivo del Trabajo; Sintrateléfonos (2021); SL3455-2024 (Corte Suprema de Justicia); Acuerdo 21/1997.
Tipo de contrato laboral	¿Su vínculo está regido por contrato laboral individual o por negociación colectiva sindical?	CST	Martínez (2021); ATELCA (2022); Lorduy (2024); NewsHidalgo (2024); OIT (2015).
Nivel de fiscalización pública del cargo	¿Está sujeto a auditoría, vigilancia o control por entes como la Contraloría o la Procuraduría en razón de sus funciones?	CGD	Procuraduría (2024); Romero (2024); Concepto 1192 (1999).
Efectos de su actividad en el interés general	¿Sus funciones impactan directamente el servicio público esencial de telecomunicaciones o derechos colectivos de los usuarios?	CGD	Ley 1341/2009; Ley 1978/2019; MinTIC (2022); Azuero (2023).

Fuente: Elaboración propia con base en Sentencia 11466 de 2010; Ley 142 de 1994, art. 41; Ley 1952 de 2019; Ley 2094 de 2021; Concepto 245481 de 2021 (Función Pública); Cardona et al. (2024); Páez et al. (2023); ATELCA (2022); Martínez (2021); Pavajeau (2021a, 2021b); Procuraduría General de la Nación (2024); Romero (2024).

¿Cómo definir objetivamente quién es servidor público en ETB? Proponemos delimitarlo por cuatro criterios conjuntos: (i) Participación estatal mayoritaria: cuando el Estado tenga 90% del capital (por analogía con Sentencia C-691/07) la empresa es equivalente a EICE (Sentencia C-691, 2007). (ii) Naturaleza del cargo: puestos de máxima dirección (gerentes, directores, representante legal) suelen designarse de manera mixta (propia vs. confianza pública) y por ende se consideran servidores públicos. (iii) Ejercicio de función pública: aun en cargos medios, se examina si el puesto incluye mandatos de autoridad propia del Estado (p.ej. firmar convenios públicos, ejecutar políticas TIC oficiales). (iv)

Administración de recursos públicos: quienes administren presupuestos estatales o bienes públicos deben responder ante el Estado en caso de irregularidades. La convergencia de estos criterios permite objetivar la condición de “servidor público”, evitando arbitrariedades interpretativas.

¿Cómo armonizar CST, Convención Colectiva y CGD? Se propone un estándar jerárquico: primero, el Estatuto Orgánico de ETB y sus estatutos sociales según Ley 142/94– definen las bases de contratación y poderes de cada cargo. Segundo, se aplicará el artículo 41 Ley 142/94 como directriz general (mixtos=privados) salvo excepciones. Tercero, la Convención Colectiva y el CST regulan los trabajadores ordinarios de ETB, garantizando libertades laborales. Finalmente, el CGD se emplea *ad extra* solo para los servidores públicos identificados. Debe quedar claro que no se crea un régimen nuevo, sino una interpretación armónica: el CST y CGD no se superponen, sino que se aplican en ámbitos distintos del personal, eliminando solapamientos. Si existiera norma interna disciplinaria (estatutos) para trabajadores no públicos, debe coordinarse con la convención. Cualquier penalidad imputable a un empleado no contemplada en el esquema (p.ej. trabajadores regulares implicados en hechos de corrupción) sería tratada como falla contractual ordinaria (aun cuando la Procuraduría podría archivar por falta de competencia).

Con los criterios anteriores en mente, sugerimos un cuadro de verificación (ver tabla). Cada criterio incluye preguntas concretas con casilla “Sí/No” y luego la consecuencia disciplinaria. Por ejemplo, si un cargo *tiene naturaleza de dirección pública* y gestiona recursos estatales, lo lógico es aplicarle el CGD; si únicamente cumple labores comerciales privadas, le sería aplicable el régimen ordinario. Este “test de sujeción disciplinaria” opera como un mecanismo automático de guía interna, de modo que tanto la organización como el empleado conozcan de antemano su estatus y derechos.

En el modelo de gobernanza disciplinaria sugerido para ETB, confluyen flujos de responsabilidad y control entre varios órganos. En la cúspide, la Asamblea de Accionistas y la Junta Directiva establecen políticas generales (incluyendo estatutos laborales/disciplinarios). Bajo ellas, la Gerencia General ejecuta

funciones operativas, asistida por los directores y la Secretaría General. Según la prueba, aquellos cargos de Alta Gerencia (Presidente, Secretario General, directores estratégicos) figuran como servidores públicos disciplinables. Para estos, la Procuraduría General (o Delegado Distrital) tiene competencia de iniciar indagación disciplinaria en caso de falta.

Paralelamente, ETB cuenta con una Oficina Interna de Control Disciplinario (integrada en su sistema de control interno o área jurídica) para investigar faltas de sus servidores. Este organismo sigue procedimientos propios de la empresa, pero coordinados con los principios de compliance: reporta hallazgos tanto a recursos humanos (aplicación de sanciones laborales) como, si procede, a la PGN (cuando un caso involucre titularidad funcional pública o daño patrimonial). La Contraloría Distrital y la Fiscalía ejercen control externo permanente: la primera a través de auditorías fiscales (las cuales alimentan eventuales procesos disciplinarios), la segunda en casos penales. En nuestro modelo, la conexidad funcional determina la derivación: si un hecho investigado por Control Interno revela la conexión a la función pública, el caso pasa al ámbito disciplinario del Estado.

Así, el sistema propuesto contempla dos trayectorias: para los servidores públicos identificados (alta dirección), el flujo disciplinario natural es la Procuraduría (órgano del CGD), reforzando su interacción con entes de control fiscal; para los demás empleados, el flujo interno se limita a los canales empresariales y laborales ordinarios. Todo esto se sustenta en políticas de compliance y éticas aprobadas por la Junta Directiva, con supervisión de un Comité de Gobierno Corporativo (o equivalente) que vigile la ejecución del régimen disciplinario (Cámara de Comercio de Medellín, 2020). La figura conceptual (no mostrada gráficamente aquí) resaltaría estos flujos jerárquicos: autoridades sobre profesionales clave, órganos de control externo evaluando, y la empresa garantizando transparencia interna.

El modelo interpretativo propuesto resuelve las tensiones descritas al diferenciar claramente los ámbitos de aplicación. Reconoce la *conexión funcional* de ETB con fines estatales al reservar el CGD para

quienes efectivamente ejercen funciones públicas esenciales, mientras preserva los derechos laborales del resto. Esta solución armónica ofrece beneficios tangibles: transparencia, al definir criterios objetivos y públicos sobre quién pertenece a cada régimen; seguridad jurídica, al evitar que interpretaciones ambiguas generen arbitrariedades disciplinarias; y protección del trabajador, al garantizar que cada servidor reciba las garantías procesales de su correspondiente régimen (por ejemplo, derecho de defensa pleno bajo CST o derechos constitucionales bajo CGD). Al fundamentar la aplicación de la potestad sancionatoria en la naturaleza real del cargo y sus funciones, se legitima la actuación estatal cuando corresponde (evitando la impunidad en faltas graves que afecten al público) y se respeta la autonomía contractual cuando corresponde. En suma, un enfoque de gobernanza que concilia la eficacia administrativa con la equidad laboral, fortaleciendo así la integridad institucional de la ETB y la confianza de sus servidores y de la ciudadanía en la gestión de los servicios públicos que proporciona.

Conclusiones y Recomendaciones

El régimen disciplinario de los servidores de ETB se encuentra en tensión entre normas laborales especiales y generales. La Ley 142 de 1994 (estatuto de servicios públicos) establece en su artículo 41 que las personas que presten sus servicios a las empresas de servicios públicos privadas o mixtas tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sometidas al Código Sustantivo del Trabajo. Es decir, dichos servidores quedarían al amparo del derecho laboral común, sin ser considerados servidores públicos. Sin embargo, el reciente Código General Disciplinario (Ley 1952/2019) investiga a quienes ejercen funciones públicas, incluidos particulares si cumplen funciones administrativas de Estado. Surge así una contradicción estructural: ¿se deben considerar empleados privados (CST) o servidores públicos disciplinables (CGD)? La doctrina ha advertido que esta tensión resulta especialmente grave en empresas mixtas y oficiales de servicios públicos. Por ejemplo, el Consejo de Estado señaló que los empleados de empresas oficiales de servicios públicos pueden ser sujetos de la Ley 200/95 (antiguo CDU), mientras que los de empresas mixtas no lo son (según Art.41 L.142/94). En contraste, la jurisprudencia también ha reconocido que los empleados contratados en las ESP no pueden ser investigados disciplinariamente si sólo son trabajadores particulares, a menos que ejerzan funciones públicas excepcionales.

Por otra parte, la doble naturaleza de ETB como empresa de carácter comercial, pero con funciones públicas— añade complejidad. Históricamente ETB fue una empresa de capital estatal (actualmente prácticamente 100% público), lo que la ubicó bajo el estatuto de Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE) según el artículo 2 de la Ley 489/1999. En ese contexto, muchos de sus directivos ocupan cargos de libre nombramiento con funciones decisorias, análogos a empleos públicos. Paralelamente, ETB compite en el mercado de las telecomunicaciones como empresa comercial. Esta dualidad comercial-administrativa genera incertidumbre sobre qué régimen disciplinario aplicar: el estrictamente privado (CST y convención colectiva) o el público (CGD). En resumen, el Art.41 de la Ley

142/94, la especialidad de Ley 489/98 y la evolución societaria de ETB (todas estatales) se entrecruzan de manera confusa, creando un conflicto de normas que abre la puerta a múltiples interpretaciones.

Sin embargo, aplicar exclusivamente el CST a toda la plantilla de ETB entraña riesgos. Bajo ese enfoque, los servidores quedarían sujetos sólo a su convención colectiva y a la legislación laboral ordinaria, sin responsabilidad disciplinaria pública alguna. Una consecuencia es que faltas graves con afectación del interés público (por ejemplo, mal manejo de recursos, corrupción en contratación) podrían quedar fuera del alcance del CGD. Las sanciones disciplinarias previstas en el CGD (destitución, inhabilidad) no podrían imponerse, lo que debilita la tutela del patrimonio público y la ética administrativa. Además, se perdería coherencia con el statu quo constitucional que pretende sujetar a miembros de entidades estatales a control público. Al mismo tiempo, el ejercicio desregulado podría generar impunidad de facto en faltas graves cuando se alega mera relación laboral privada, vulnerando así el principio de transparencia y responsabilidad público.

Por otro lado, aplicar el CGD indiscriminadamente a todos los trabajadores de ETB tampoco está exento de problemas. El régimen disciplinario público conlleva sanciones como destitución e inhabilidad de largo plazo (art.48 CGD), medidas que suelen estar asociadas a cargos de libre nombramiento político, no a trabajadores en convención colectiva. Imponer a un empleado con cargo convencional la destitución de su cargo (la terminación de su contrato) sin las garantías laborales propias del CST podría implicar violación al principio de favorabilidad laboral. Además, el CGD exige el respeto de derechos procesales distintos (p. ej. la posibilidad de reincorporación vía reposición en caso de nulidad), distintos mecanismos de prescripción y un estándar de tipicidad muy definido. La jurisdicción disciplinaria pública (Procuraduría) tampoco está diseñada para lidiar con masivas disputas laborales individuales. Por tanto, una aplicación indiscriminada del CGD podría vulnerar garantías laborales y limitaciones convencionales adquiridas (como indemnizaciones por despido o pago de aportes sociales). En suma, la generalización

del régimen disciplinario público afectaría derechos de los trabajadores establecidos en la Constitución y la ley laboral, generando inseguridad jurídica.

Los empleados que ostentan niveles directivos o ejercen funciones administrativas (firma de contratos, toma de decisiones de política interna, asignación de recursos) deben estar sujetos al Código General Disciplinario (CGD) como servidores públicos. En cambio, el personal de carrera o técnico, cuya labor se ciñe a tareas operativas o comerciales cotidianas, seguiría bajo el régimen laboral (CST) y su convención colectiva. De este modo se preserva la supervisión disciplinaria estatal en los casos que realmente implican el ejercicio de autoridad, mientras se respetan las garantías laborales convencionales en el resto. Esta dualidad no es incompatible: es la propia Ley 49/89 (régimen EICE) la que admite trabajadores oficiales y empleados públicos en un mismo ente

La clave es respetar ambos órdenes. Para el segmento sujeto al CGD (cargos de dirección, gerencia, secretaría general, etc.), el procedimiento disciplinario deberá incluir salvaguardas elementales (notificaciones formales, audiencia pública, motivación de sanciones). Simultáneamente, deberá reconocerse expresamente la incidencia de derechos laborales: por ejemplo, si se imponen sanciones que afecten la relación de trabajo, debe contemplarse la posibilidad de indemnización o reintegro compatible con el derecho laboral. Para los demás empleados sujetos al CST, proponemos reforzar las cláusulas internas de la convención colectiva con compromisos de ética profesional y mecanismos de revisión o conciliación por faltas menores, evitando así la aplicación de la destitución sin fundamentación alguna. En ambos casos, la aplicación de la ley se hará conforme al principio de favorabilidad: en caso de duda, aplicará el régimen más benévolo para el trabajador. Además, sugerimos establecer canales de reporte interno y auditoría (como una unidad de cumplimiento) que coopere con la Procuraduría en casos de irregularidades graves, de modo que ningún caso escape al escrutinio institucional.

Serán considerados servidores públicos a efectos disciplinarios los empleados que: 1) ocupan cargos directivos de libre nombramiento (Presidente, Vicepresidentes, Secretario General, miembros de junta); 2) tienen potestades para emitir actos administrativos, nombrar o separar personal, o aprobar gastos; 3) manejan presupuestos o recursos públicos de la empresa; 4) representan legalmente a ETB ante autoridades estatales; 5) ejercen funciones de inspección, vigilancia o sanción en nombre de la empresa. El resto del personal, dedicado a funciones técnicas o de apoyo, se calificaría como trabajador particular de la empresa. Esta definición objetiva se basará en los estatutos sociales y descripciones de cargo, para evitar interpretaciones arbitrarias. Al estar fundamentada en hechos verificables (tipo de nombramiento, rango salarial, facultades normadas), este criterio ayuda a delimitar la sujeción al CGD sin vulnerar los contratos laborales.

La propuesta es integrarlos de forma complementaria: el CGD se aplicaría “por encima” pero sólo en lo correspondiente a funciones públicas. Debe precisarse en reglamento interno de ETB que los cargos definidos como públicos (según la prueba a continuación) están sometidos al CGD en cuanto a sus deberes estatales, con las limitaciones que impone la Constitución (ej. debido proceso, inhabilidades). Paralelamente, la convención colectiva reconocerá este régimen especial, acordando que los afiliados en cargos de elección o libre nombramiento renuncian a recursos administrativos internos en caso de sanción disciplinaria (evitando duplicidad de procedimientos). En la práctica, esto significa que un empleado al pasar a ocupar un cargo directivo automáticamente toma el estatus dual: conserva los derechos laborales, pero asume responsabilidades disciplinarias públicas suplementarias.

A fin de estructurar el sistema de control, se propone un modelo de gobernanza disciplinaria en ETB que coordine organismos internos y externos. En este modelo se articula: (i) la Gerencia General y Junta Directiva, responsables de fijar las políticas internas y nombrar cargos públicos; (ii) la Unidad de Control Interno / Cumplimiento, encargada de detectar irregularidades y canalizar investigaciones; (iii) las áreas de Recursos Humanos y Jurídica, que aplican las sanciones disciplinarias laborales internas

(suspensión, despido por justa causa) a los trabajadores particulares; (iv) los órganos de control externo – Procuraduría General de la Nación, Contraloría Distrital y Superintendencia de Servicios Públicos – que ejercen vigilancia sobre los funcionarios públicos identificados en ETB; y (v) las organizaciones de empleados (sindicatos, veedurías) como veedores de derechos. El flujo básico es: cuando se detecta una falta, el caso se remite al canal adecuado según la prueba: si es función pública, se inicia proceso disciplinario ante la Procuraduría; de lo contrario, se gestiona internamente con el comité de convivencia o recursos humanos. La contraloría recibe informes de gestión y auditoría financiera, mientras que el sindicato participa en la investigación de faltas de sus afiliados. De esta manera, cada órgano actúa en su ámbito, pero bajo un esquema integrado de rendición de cuentas

El modelo interpretativo propuesto contribuye a las tensiones entre la naturaleza pública y privada de la ETB mediante criterios objetivos y diferenciados. Al delimitar claramente quién es servidor público (y por ende disciplinable) en la empresa, se mitigan conflictos normativos: los trabajadores en funciones públicas someten su conducta a la supervisión estatal pertinente, mientras que el resto conserva las garantías laborales propias del CST. Esta fórmula híbrida evita arbitrariedades y fortalece la transparencia institucional: como recomiendan las Directrices OCDE, las empresas estatales deben aplicar altos estándares de rendición de cuentas. Asimismo, al armonizar el CGD con la convención colectiva, se promueve la seguridad jurídica interna: cada empleado conocerá de antemano el régimen aplicable a su cargo y las consecuencias de su actuación.

Adicionalmente, la propuesta protege al trabajador al asegurar el debido proceso y el principio de favorabilidad. Por ejemplo, un directivo destituido disciplinariamente mantiene el derecho a recursos legales y a eventuales indemnizaciones laborales, evitando la inseguridad de un régimen improvisado. Para el empleado común, se refuerzan sus canales laborales internos (comités de paz, conciliación) en complementación con mecanismos de ética pública. En conjunto, este modelo contribuye a prevenir la corrupción y el uso indebido de recursos públicos sin quebrantar derechos laborales, pues integra el

cumplimiento organizacional requerido por la Ley 2195 del año 2022. En definitiva, la armonización propuesta brinda un marco coherente que despeja la incertidumbre normativa actual: favorece la gobernanza corporativa de ETB, garantiza la estabilidad jurídica de los servidores y fortalece la protección del interés público con pleno respeto a los derechos de los trabajadores.

Lista de Referencia o Bibliografía

- Acuerdo 21. (1997). Por el cual se transforma la naturaleza jurídica de la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá y se dictan otras disposiciones (Modificado por el Acuerdo Distrital 07 de 1998). Registro Distrital 1561 del 19 de diciembre de 1997. *Concejo de Bogotá, D.C. (1997, 6 de Diciembre)*.
- ATELCA. (2022). Boletín informativo #1: Negociación colectiva, defensa de lo público y acciones jurídicas en ETB. Editorial Presidencia – Junta Directiva ATELCA. *Asociación Nacional de Técnicos En Telefonía y Comunicaciones Afines*. https://www.atelca.org.co/wp-content/uploads/2022/09/BOLETIN_ATELCA_01_26-05-22-1.pdf#:~:text=Desde%20el%20a%C3%B1o%202021%20el,ETB%2C%20sin%20olvidar%20obtener%20beneficios
- Azuero. (2023). Personal data processing and compliance in Colombia. *Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 53(138). <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v53n138.a2>
- Cardona, R., Castro, S., & López, H. (2024). Ventajas del principio de favorabilidad en materia disciplinaria: un análisis comparativo de la Ley 2094 de 2021 frente a la Ley 734 de 2002 . *Tesis de Especialización, Universidad Cooperativa de Colombia*. <https://repository.ucc.edu.co/entities/publication/95424a48-6410-4b46-a646-1d44a7a3b372>
- CIDH. (2021). Informe No. 132/21. Petición 952-11. Admisibilidad. Mario Eduardo Infante. Colombia. Aprobado electrónicamente por la Comisión. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2021/coad952-11es.pdf#:~:text=2,En>
- Código de comercio. (1971). Vigencia expresa y control de constitucionalidad. In *Código de comercio de Colombia*. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_comercio.html
- Concejo de Bogotá. (2021). Comisión Accidental por la Defensa de la ETB. (2021). Informe de la Comisión Accidental por la defensa de la ETB como activo del distrito. *Concejo de Bogotá*. <https://www.atelca.org.co/wp-content/uploads/2024/08/INFORME-DE-LA-COMISION-ACCIDENTAL->

POR-LA-DEFENSA-DE-LA-ETB-COMO-ACTIVO-DEL-

DISTRITO.pdf#:~:text=2,han%20sido%20contratados%20con%20salario

Concepto 1192. (1999). Consejero ponente: Luis Camilo Osorio Isaza. Radicación n.o 1192. Ministerio del Interior. . *Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3538#:~:text=,las%20mixtas%20y%20de%20las>

Concepto 1358. (2001). Enajenación de acciones de la ETB. Efectos del Acuerdo del Concejo Distrital que la autoriza [C.P. Ricardo Hernando Monroy Church]. *Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6684#:~:text=constituida%20m>
 ediante%20escritura%20p%C3%BAblica%20n%C3%BAmero,%28%20Destaca%20la%20Sala

Concepto 113481. (2023). Empleo. Trabajador oficial. Régimen disciplinario. Destinatarios de la Ley Disciplinaria. Incapacidad. Bogotá D.C. *Departamento Administrativo de La Función Pública.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=214930#:~:text=ratificados%20por%20el%20Congreso%2C%20,%2C%BB>

CRC. (2022). Resolución 6872 de 2022: Por la cual se aprueba una modificación del contenido de la Oferta Básica de Interconexión de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. y se fijan las condiciones para el acceso y la interconexión. Bogotá, D.C.: CRC. *Comisión de Regulación de Comunicaciones .*

<https://etb.com/corporativo/UploadFile/Sobre%20ETB/Normatividad%20y%20Regulacion/Resoluci%C3%B3n-CRC-6872-de-2022.pdf#:~:text=%5BPDF%5D%20Resoluci%C3%B3n,de%20un%20lado%2C>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). *Concepto 245481 de 2021 - Función pública – generalidades. Radicado No. 20216000245481.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=169448#:~:text=ART%C3%8DC>
 ULO%203.,con%20su%20naturaleza%20y%20r%C3%A9gimen

Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá. (2025a). *Composición accionaria al 30 de junio de 2025*.

https://etb.com/corporativo/UploadFile/Calificaciones_Informes/2025-08-22-

[principales_25_accionistas_30_junio_2025-](https://etb.com/corporativo/UploadFile/Calificaciones_Informes/2025-08-22-principales_25_accionistas_30_junio_2025-)

[REP.pdf#:~:text=No%20NOMBRE%20INVERSIONISTA%20%2F%20INVESTOR%E2%80%99S,00](https://etb.com/corporativo/UploadFile/Calificaciones_Informes/2025-08-22-REP.pdf#:~:text=No%20NOMBRE%20INVERSIONISTA%20%2F%20INVESTOR%E2%80%99S,00)

Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá. (2025b). *Reporte integrado 2024: Gobernanza, ETB, relación con los accionistas e inversionistas. Contraloría de Bogotá*.

<https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2025->

[08/Informe%20Situaci%C3%B3n%20financiera%20%20ETB%20%20.pdf](https://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/2025-08/Informe%20Situaci%C3%B3n%20financiera%20%20ETB%20%20.pdf)

Espinosa et al. (2020). Comparativo de la sanción de las faltas disciplinarias entre la Ley 734 de 2002 y la ley 1952 del 2019. In *Alejandro Ordoñez Maldonado, PGN. (2014). Proyecto de Ley por el Cual se Adopta el Nuevo Código Disciplinario Unico ley. Bogota: IEMP*.

Forbes, S. (2023). ETB celebra 20 años en la bolsa con foco en inteligencia artificial y analítica de datos. .

Forbes Colombia. <https://forbes.co/2023/10/03/economia-y-finanzas/etb-celebra-20-anos-en-la-bolsa-con-foco-en-inteligencia-artificial-y-analitica-de-datos>

Grimshaw, Bertranou, Gontero, & Urrutia. (2024). *Negociación colectiva coordinada y multinivel: experiencias internacionales y opciones de políticas para Chile (Informes Técnicos No. 42). Oficina de la OIT para el*

Cono Sur de América Latina. [https://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2024/08/Negociacion-](https://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2024/08/Negociacion-colectiva-coordinada-y-multinivel-experiencias-internacionales-y-opciones-de-politicas-para-Chile-OIT.pdf#:~:text=Este%20documento%20aborda%20en%20forma,colectiva%20debe%20considerar%20las%20ventajas)

[colectiva-coordinada-y-multinivel-experiencias-internacionales-y-opciones-de-politicas-para-Chile-](https://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2024/08/Negociacion-colectiva-coordinada-y-multinivel-experiencias-internacionales-y-opciones-de-politicas-para-Chile-OIT.pdf#:~:text=Este%20documento%20aborda%20en%20forma,colectiva%20debe%20considerar%20las%20ventajas)

[OIT.pdf#:~:text=Este%20documento%20aborda%20en%20forma,colectiva%20debe%20considerar%20las%20ventajas](https://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2024/08/Negociacion-colectiva-coordinada-y-multinivel-experiencias-internacionales-y-opciones-de-politicas-para-Chile-OIT.pdf#:~:text=Este%20documento%20aborda%20en%20forma,colectiva%20debe%20considerar%20las%20ventajas)

Ley 80. (1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA. *Diario Oficial No. 41.094 de 28 de Octubre de 1993, 148*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>

Ley 142. (1994). Ley de Servicios Públicos Domiciliarios 142 de 1994. *Diario Oficial, 1994(41.433)*.

Ley 1341. (2009). Ley 1341 de 2009 Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ?TIC?, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. In *Congreso de Colombia*.

Ley 1952. (2019). Código Gral. Disciplinario - Ley 1952 de 2019. *Diario Oficial Congreso de La República*.

Ley 1978. (2019). *Por la cual se moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, se distribuyen competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=98210>

Ley 2094. (2021). *Ley 2094 de 2021 Titularidad de la potestad disciplinaria. funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165113>

Lorduy. (2024). ETB y su sindicato acuerdan convención colectiva hasta 2027. *El Tiempo*.

Martínez, P. (2021). Retos y oportunidades en la negociación colectiva en el sector público (Documento de trabajo No. 1, Serie Documentos de Trabajo 2021). Observatorio Laboral, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia . *Universidad Javeriana y Corporación Excelencia En La Justicia*. <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2021/09/Retos-y-Oportunidades-en-la-Negociacion-Colectiva-en-el-Sector-Publico-2.pdf#:~:text=asociaciones%20concertar%20las%20condiciones%20de,sector%20p%C3%ABlico%20se%20da%20en>

Ministerio de Protección Social. (1951). Código Sustantivo del Trabajo - Ministerio del trabajo. In *Ministerio de Protección Social*.

MinTIC. (2022). Ministerio TIC y la Unión Temporal ETB NET COLOMBIA CONECTADA firman contrato para instalar 6.589 Centros Digitales en 15 departamentos y Bogotá. *Ministerio de Tecnologías de La Información y Las Comunicaciones*. <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/210440:Ministerio-TIC-y-la-Union-Temporal-ETB-NET-COLOMBIA-CONECTADA-firman-contrato-para-instalar-6-589-Centros-Digitales-en-15-departamentos-y->

Pavajeau, C. A. G. (2021b). Crítica disciplinaria A propósito de la reforma de la Ley 1952 de 2019. Tomo II. In

Crítica disciplinaria A propósito de la reforma de la Ley 1952 de 2019. Tomo II.

<https://doi.org/10.2307/j.ctv1rcf10s>

Procuraduría General de la Nación. (2024). Por presunto detrimento en un contrato por \$23.787 mil millones,

Procuraduría indaga a funcionarios de ETB. [https://www.procuraduria.gov.co/Pages/presunto-](https://www.procuraduria.gov.co/Pages/presunto-detrimento-contrato-23787-mil-millones-procuraduria-indaga-funcionarios-etb.aspx)

[detrimento-contrato-23787-mil-millones-procuraduria-indaga-funcionarios-etb.aspx](https://www.procuraduria.gov.co/Pages/presunto-detrimento-contrato-23787-mil-millones-procuraduria-indaga-funcionarios-etb.aspx)

Rodríguez, A. (2022). ¿Cumple la Ley 2094 de 2021 con las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos

Humanos frente a la aplicación de la función administrativa sancionatoria contra servidores de elección popular? . Repositorio Institucional Universidad Católica de Colombia.

<https://repository.ucatolica.edu.co/entities/publication/e50dce5d-0370-48f7-8348-812ff5a68299>

Romero, J. (2024). Procuraduría a funcionarios de ETB por presunto detrimento patrimonial: abandono de

obras civiles e incumplimientos en un contrato serían algunas de las irregularidades identificadas. .

Infobae. [https://www.infobae.com/colombia/2024/08/04/procuraduria-a-funcionarios-de-etb-por-](https://www.infobae.com/colombia/2024/08/04/procuraduria-a-funcionarios-de-etb-por-presunto-detrimento-patrimonial/#:~:text=El%20Ministerio%20P%C3%BAblico%20est%C3%A1%20centrado,est%C3%A1n%20siendo%20objeto%20de%20investigaci%C3%B3n)

[presunto-detrimento-](https://www.infobae.com/colombia/2024/08/04/procuraduria-a-funcionarios-de-etb-por-presunto-detrimento-patrimonial/#:~:text=El%20Ministerio%20P%C3%BAblico%20est%C3%A1%20centrado,est%C3%A1n%20siendo%20objeto%20de%20investigaci%C3%B3n)

[patrimonial/#:~:text=El%20Ministerio%20P%C3%BAblico%20est%C3%A1%20centrado,est%C3%A1n%20siendo%20objeto%20de%20investigaci%C3%B3n](https://www.infobae.com/colombia/2024/08/04/procuraduria-a-funcionarios-de-etb-por-presunto-detrimento-patrimonial/#:~:text=El%20Ministerio%20P%C3%BAblico%20est%C3%A1%20centrado,est%C3%A1n%20siendo%20objeto%20de%20investigaci%C3%B3n)

Sentencia 11466. (2010). Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá – Transformación de

establecimiento público a empresa de servicios públicos oficial. Bogotá, Colombia. Recuperado de

Departamento Administrativo de la Función Pública. Consejo de Estado.

[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=46578#:~:text=cualquier%](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=46578#:~:text=cualquier%20aplicaci%C3%B3n%20de%20las%20normas,lo%20que%20sobre%20el%20particular)

[20aplicaci%C3%B3n%20de%20las%20normas,lo%20que%20sobre%20el%20particular](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=46578#:~:text=cualquier%20aplicaci%C3%B3n%20de%20las%20normas,lo%20que%20sobre%20el%20particular)

Sentencia 25000-23-25-000-2002-11466-01. (2010). Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fé de Bogotá

S.A. E.S.P. E.T.B., da cuenta que mediante Escritura Pública N° 0004274 de la Notaría 32 de Bogotá, de

29 de diciembre de 1997, inscrita en la misma data bajo el número 00616188 del Libro IX se constituyó

la Sociedad Comercial denominada Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fé de Bogotá S.A., E.S.P. E.T.B- [C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez]. Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección B.

Sentencia 25000-23-25-000-2002-11466-01 (0867-09). (2010). Luz Marina Consuelo Toro Suárez vs.

Autoridades Nacionales. Consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez. Bogotá, D.C., Colombia.

Consejo de Estado. Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. .

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-25-000-2002-11466-](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-25-000-2002-11466-01(0867-09).pdf#:~:text=ejerger%20sus%20actividades%20dentro%20del,a%20lo%20dispuesto%20en%20esa)

[01\(0867-](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-25-000-2002-11466-01(0867-09).pdf#:~:text=ejerger%20sus%20actividades%20dentro%20del,a%20lo%20dispuesto%20en%20esa)

[09\).pdf#:~:text=ejerger%20sus%20actividades%20dentro%20del,a%20lo%20dispuesto%20en%20esa](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-25-000-2002-11466-01(0867-09).pdf#:~:text=ejerger%20sus%20actividades%20dentro%20del,a%20lo%20dispuesto%20en%20esa)

Sentencia 2500023270002005-001676-01. (2007). Sección Cuarta, Subsección A. . Tribunal Administrativo de Cundinamarca,.

<https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=25446#:~:text=Fallo%201676%20de%202007%20Tribunal,a%20todos%20los%20suscriptores>

[0de%202007%20Tribunal,a%20todos%20los%20suscriptores](https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=25446#:~:text=Fallo%201676%20de%202007%20Tribunal,a%20todos%20los%20suscriptores)

Sentencia C-691. (2007). Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 94, parcial, de la Ley 489 de 1998. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Corte Constitucional de Colombia.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=27970#:~:text=Las%20empresas%20industriales%20y%20comerciales,%C3%A9ste%20r%C3%A9gimen%2C%20como%20aquellas%20de>

[s%20industriales%20y%20comerciales,%C3%A9ste%20r%C3%A9gimen%2C%20como%20aquellas%20de](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=27970#:~:text=Las%20empresas%20industriales%20y%20comerciales,%C3%A9ste%20r%C3%A9gimen%2C%20como%20aquellas%20de)

Sentencia C-736. (2007). Expedientes D-6675 y D-6688 acumulados. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Bogotá D.C. Corte Constitucional de Colombia.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47391#:~:text=Ahora%20bien%2C%20refiri%C3%A9ndose%20a%20la,sobre%20dichos%20trabajadores%20se%20ejerce>

[2C%20refiri%C3%A9ndose%20a%20la,sobre%20dichos%20trabajadores%20se%20ejerce](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47391#:~:text=Ahora%20bien%2C%20refiri%C3%A9ndose%20a%20la,sobre%20dichos%20trabajadores%20se%20ejerce)

Sentencia de tutela 11001400300320200027600. (2020). Martha Ludivia Ruíz Trujillo y Germán Daniel Mejía

Acosta vs. Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (ETB), Presidencia de la República,

Ministerio de Trabajo y Corte Constitucional. Bogotá, D.C., Colombia. Juzgado Tercero Civil Municipal de

Bogotá. <https://portalhistorico.ramajudicial.gov.co/documents/35834035/35914423/2020-0276+fallo.pdf/9fc53d41-f49d-43e1-8b73-1f6dd0ff5cf5#:~:text=acci%C3%B3n%20impetrada%2C%20como%20%E2%80%9C%E2%80%A6al%20ser,Trabajo%20y%20Ley%20142%20de>

1f6dd0ff5cf5#:~:text=acci%C3%B3n%20impetrada%2C%20como%20%E2%80%9C%E2%80%A6al%20ser, Trabajo%20y%20Ley%20142%20de

Sentencia SL3455-2024, 97077. (2024). Acta 42. Magistrada ponente: Marjorie Zúñiga Romero. Bogotá D.C. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral.

[https://archivodigitalapi.cortesuprema.gov.co/share/2025/4/Sentencias/SL3455-](https://archivodigitalapi.cortesuprema.gov.co/share/2025/4/Sentencias/SL3455-2024.pdf#:~:text=debe%20ser%20gen%C3%A9rica%2C%20abstracta%20o,por%20las%20partes%20en%20la)

2024.pdf#:~:text=debe%20ser%20gen%C3%A9rica%2C%20abstracta%20o,por%20las%20partes%20en%20la

Sentencia SL3455-2024 Radicación n.o 97077. (2022). Recurso de anulación contra el laudo arbitral de 29 de marzo de 2022 entre la Asociación Nacional de Técnicos en Telefonía y Comunicaciones Afines – ATELCA – y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. Magistrada ponente: Marjorie Zúñiga Romero. Bogotá, D.C., Colombia. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral.

[https://archivodigitalapi.cortesuprema.gov.co/share/2025/4/Sentencias/SL3455-](https://archivodigitalapi.cortesuprema.gov.co/share/2025/4/Sentencias/SL3455-2024.pdf#:~:text=y%20cuando%20los%20puntos%20denunciados,de%20la%20competencia%20del%20Tribunal)

2024.pdf#:~:text=y%20cuando%20los%20puntos%20denunciados,de%20la%20competencia%20del%20 Tribunal

Sentencia T-181/14. (2014). Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. -ETB S.A. E.S.P.-. Corte Constitucional de Colombia. <https://jurisprudenciaconstitucional.com/resolucion/88535-corte-constitucional-de-colombia-t-181-14>

Serrano et al. (2021). Compliance para pymes. AENOR.

Sintrateléfonos. (2021). ¿Y cómo va la negociación en ETB? . Junta Directiva Sindical.

<https://www.sintratelefonos.org/y-como-va-la-negociacion-en-etb/>