www.ramajudicial.gov.co

JUZGADO CUARENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
– SECCIÓN CUARTA –

SENTENCIA

EXPEDIENTE: **110013337 044 2018 00063 - 00**
DEMANDANTE: **ASOCIACIÓN SINDICAL DE PROFESORES UNIVERSITARIOS**
DEMANDADO: **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA**

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil dieciocho (2018)

El señor Juan Felipe Valbuena Acuña, en condición de presidente nacional de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPUN), a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 393 de 1997, interpone demanda contra la Universidad de Pamplona, por el presunto incumpliendo a lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 160 de 2014.

I. ANTECEDENTES

LA DEMANDA

En la demanda, se formula la siguiente,

"PRETENSIÓN

Sírvase señor Juez ordenar a la autoridad encargada, el cumplimiento del artículo 14 del Decreto 160 de 2014, y en consecuencia depositando TODO el contenido del acta de acuerdos y desacuerdos en una resolución expedida por la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA."

La anterior solicitud tiene como fundamento los siguientes:

HECHOS

- El 5 de febrero de 2014 se expidió el Decreto 160 de 2014 "Por el cual se reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo

relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos.

- Durante el primer semestre de 2017 se llevó a cabo un proceso de negociación colectiva entre la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA y sus organizaciones sindicales. En el marco de este proceso de negociación se llegó a un acta de acuerdos y desacuerdos firmado por las partes negociantes el 25 de julio de 2017.

- La UNIVERSIDAD DE PAMPLONA se ha negado a dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 14 del precitado Decreto, es decir, no ha traducido los acuerdos alcanzados en una Resolución que permita su ejecutabilidad.

- Mediante comunicación del 20 de diciembre de 2017, los presidentes de las juntas directivas de los sindicatos de la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA se dirigieron al doctor, Ivaldo Torres Chávez, Rector de la institución, solicitando el cumplimiento del acto descrito anteriormente.

- En la respuesta al oficio anterior, la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA no se expresa sobre la formalización del acta de acuerdos y desacuerdos en una resolución de la institución, ratificando su renuencia al cumplimiento de la norma referida.

NORMA INCUMPLIDA Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Como norma incumplida señaló el artículo 14 de Decreto 160 de 2014. Invoca como fundamento de derecho, el artículo 189, ordinal 11 de la Constitución Política y la Ley 393 de 1997.

Afirma que el artículo 14 del Decreto 160 de 2014 pretende que lo que se acuerde entre las instituciones del Estado y las organizaciones de empleados públicos se formalice en una norma interna de la institución, de manera que, se garantice la seguridad jurídica de lo negociado y acordado.

Indica que no basta con una relación de la "forma en que ha venido cumpliendo la universidad" pues esa forma debe estar, precisamente contenida, en una resolución, al tenor de la norma cuyo cumplimiento se está demandando.

Finalmente, aduce que con la negativa respecto de la expedición de tal acto, la Universidad de Pamplona transgrede el principio de buena fe en la negociación, atentando contra la garantía del convenio colectivo e incumpliendo una norma expresa de alcance nacional.

PARTE ACCIONADA

La Universidad de Pamplona, a través de apoderado dio contestación a la demanda y se opuso a las pretensiones de la misma, con fundamento en los siguientes argumentos:

Señala que la organización sindical pretende que se dé cumplimiento al artículo 14 del Decreto 160 de 2014, con desconocimiento de las competencias constitucionales que le corresponden a otros órganos de poder al interior de la universidad, desconociendo igualmente la naturaleza de la negociación que adelantan las organizaciones sindicales de empleados públicos que difieren en un todo de lo establecido con los procesos de negociación de trabajadores oficiales o particulares, diferencias que ha reseñado tanto la jurisprudencia constitucional, como la jurisprudencia especializada.

Argumenta que no es procedente verter todo el acta de acuerdos y desacuerdos en una resolución, por cuanto hay aspectos que son de trámite de diferentes comisiones creadas para el efecto, y otras son de decisiones que no le corresponden al rector establecer mediante una "Resolución", como lo simplifica la petición y principal pretensión de esta acción, siendo evidente que en la respuesta dada se le dio una información precisa del trámite de cada uno de los puntos del acta final de acuerdos, y su desarrollo orientado al cumplimiento de los mismos, con lo cual asegura, se evidencia ausencia absoluta de renuencia a cumplir con lo establecido en la norma cuyo cumplimiento se busca.

Realiza un recuento normativo relacionado con el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, y seguidamente, expone las diferencias entre éstos y los trabajadores oficiales o trabajadores particulares, respecto de las prerrogativas negociales que tienen al resolver sus conflictos colectivos de trabajo.

Advierte que frente al derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, la Corte Constitucional en la sentencia C-377 de 1998, mediante la cual declaró la constitucionalidad de la Ley 411 de 1997 -aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, precisó que si bien los empleados públicos gozan del derecho de sindicalización y, por ende, les asiste el derecho a buscar las soluciones negociadas y concertadas sobre las condiciones de empleo, no tienen un derecho de negociación "pleno", toda vez que no es posible afectar la facultad que la Constitución les confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo y la fijación de salarios: por esta razón, asevera que para armonizar los conceptos de "derecho de sindicalización" y "fijación unilateral de salarios y de condiciones de trabajo", la Corte sostuvo que: *"la creación de mecanismos que permitan a los empleados públicos, o*

sus representantes, participar en la determinación de sus condiciones de empleo es válida, siempre y cuando se entienda que en última instancia la decisión final corresponde a las autoridades señaladas en la Constitución, esto es, al Congreso y al Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los concejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente. Con esa misma restricción, es igualmente legítimo que se desarrollen instancias para alcanzar una solución negociada y concertada entre las partes en caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades."

Y que en este mismo sentido, la sentencia C-161 de 2000, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró exequible la Ley 524 de 1999 que aprobó el Convenio 154 de la OIT sobre el fomento a la negociación colectiva.

Con base en lo anterior, afirma que mientras el derecho de negociación colectiva de los trabajadores oficiales y particulares, desarrollado a través de las disposiciones del derecho colectivo de trabajo, se materializa a través de los instrumentos del pliego de peticiones y convención colectiva de trabajo; el de los empleados públicos lo hace a través de los procedimientos, condiciones y límites establecidos en la Constitución Política (artículos 39, 55, 150 numeral 19 literal e.), Convenios 151 y 154 de la OIT y Decreto 160 de 2014, y por lo tanto pretender circunscribir el acta de acuerdos y desacuerdos a la incorporación en un acto administrativo, sería tanto como equiparar dicha acta con una convención colectiva, aspecto que ni la interpretación más laxa de las normas ya reseñadas, lo permitiría.

Asegura que el querer de la parte actora de dar aplicación plena a lo establecido en el artículo 14 del Decreto 160 de 2014, pretendiendo que la totalidad del acta de acuerdos y desacuerdos quede inmerso en una resolución, desconoce pronunciamientos tanto de la jurisdicción constitucional, como de la jurisdicción contencioso Administrativa, que respecto del proceso de negociación colectiva que adelantan los empleados públicos, dejó a salvo: *"que en la búsqueda de soluciones concertadas y negociadas sobre tales materias, no se puede afectar la facultad que la Constitución Política confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo"*

Finalmente, destaca que la misma norma señalada como incumplida, determina que es obligación de la autoridad pública competente, expedir "los actos administrativos", señalamiento en plural, lo que indica que no es "una resolución expedida por la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA", sino un número plural de actuaciones, siempre respetando las competencias constitucionales y legales, de quien debe concurrir en su expedición; y aduce que ello desplaza el querer del demandante de incorporar en

una sola resolución, todo el acta de acuerdos y desacuerdos, aspecto que considera, desborda la claridad normativa de la norma presuntamente infringida.

Sin perjuicio de lo anterior, indica que en la respuesta dada mediante oficio del 9 de enero de 2018, se puede evidenciar el desarrollo y cumplimiento de los puntos pactados, que se han llevado a cabo las acciones orientadas a su cumplimiento y que por la especificidad de cada uno de los compromisos, no es en virtud de una inclusión en una resolución como se garantizara su cumplimento, sino el real seguimiento que se haga por parte de las comisiones verificadoras del cumplimiento de los mismos y de las fechas que se establezcan para mostrar los resultados en cada caso específico (fls. 96-105).

TRÁMITE PROCESAL

Con acta individual del reparto de fecha 21 de marzo de 2018 correspondió a este Despacho el conocimiento del presente medio de control (fl.62); en la misma fecha se requirió a la Coordinadora de la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá, para que adelantará las gestiones pertinentes en el área de sistemas a efectos de que el expediente fuera cambiado de grupo, toda vez que había sido registrado como acción de tutela (fl.63); no obstante lo anterior, el expediente continuó con dicho registro en el Sistema de Siglo XXI, ante lo cual, el 02 de abril de 2018, fue ingresado el expediente al Despacho (fl.64); por auto del 04 de abril de 2018, se inadmitió la acción de cumplimento y se concedió a la parte demandante el término de dos (02) días, posteriores a la fecha de notificación, para que subsane la demandada so pena de rechazo (fls.65-66); el 09 de abril de 2018, la parte actora radicó escrito de subsanación (fls.68-73); el 12 de abril de 2018 se admitió la demanda (fls.76-77); el 17 de abril de 2018, la entidad accionada remitió vía correo electrónico respuesta al traslado de la acción de cumplimiento (fls.88-95); y en proveído del 19 de abril del 2018, el expediente ingresó al Despacho para proferir la correspondiente sentencia (fl.109).

CONSIDERACIONES

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *"acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo"*. En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 *"Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política."*, precisa que "*Toda persona podrá acudir ante la*

autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos".

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

En efecto, como lo señaló la Corte Constitucional *"el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo"*[1] (subraya fuera del texto).

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben acreditar los siguientes requisitos mínimos:

i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º).

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento.

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º).

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

[1] Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

- Análisis del caso concreto.

1.- De la renuencia.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997 "*Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.*", en concordancia con lo dispuesto en el artículo 146[2] del C.P.A.C.A.; para la procedencia de la acción se *"requerirá que* ***el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado*** *dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud".*

Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito *"cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante*", caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

Por su parte, el numeral 5° del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, señala que se debe aportar con la demanda, entre otros, **la prueba de la renuencia**, que consistirá en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva. Frente al estudio de la demanda, la misma normativa señala las consecuencias ante la omisión del requisito de procedibilidad, así:

> *"En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8°, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano…"*

En síntesis, la prueba de la renuencia es un requisito formal que el interesado debe acreditar en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, pues permite de entrada, establecer la procedibilidad de éste medio de control, que por su naturaleza y los fines del mismo requiere de una reclamación previa a la entidad o al particular que incumple su deber legal o administrativo, con el objeto de que subsane su actuación o en su defecto ordene el cumplimiento de la Ley o del acto administrativo omitido, ante lo cual, si la autoridad requerida se ratifica en el incumplimiento o guarda silencio frente a la solicitud, quedará acreditada la renuencia que exige la norma y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

Por lo tanto, antes de avanzar en el análisis del artículo 14 del Decreto 160 de 2014, que se dice incumplido, el Despacho debe estudiar si el actor cumplió con el

[2] **Artículo 146. Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos**. Toda persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, **previa constitución de renuencia**, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.

requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, esto es, si se encuentra probado que se constituyó en renuencia a la Universidad de Pamplona antes de instaurar la presente demanda.

Sobre el particular, es importante tener en cuenta los lineamientos jurisprudenciales que sobre el requisito de la constitución en renuencia ha establecido el Consejo de Estado[3], así:

> *"(…) Para el efecto es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que "el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento"*[4]
>
> *La Sala ha definido el concepto y alcance de este requisito*[5]*, así:*
>
> *"Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.*
>
> ***El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia,*** *que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que* ***debe al menos contener la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.***
>
> *[..] Así lo ha comprendido la jurisprudencia de la Corporación, al reiterar que la renuencia consiste en "la rebeldía al cumplimiento de su deber", por parte de las autoridades y que* ***no basta el ejercicio del derecho de petición en forma genérica para que pueda hablarse de renuencia, pues para ello es necesario reclamar específicamente un mandato con fuerza material de ley o acto administrativo y que la autoridad concernida se ratifique en el incumplimiento o no conteste la petición en el término de diez (10) días.***
>
> *En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrada la renuencia cuando la petición "tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia".*
>
> *(…)*
>
> *En todo caso, para dar por satisfecho este requisito no es necesario exigirle al solicitante que en su petición haga mención explícita y expresa de que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con que del contenido de la petición se advierta que lo que se pretende es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, eso sí, que de éste pueda inferirse que el propósito es agotar el requisito en mención*[6]*"* (Subrayas y negrillas del Despacho).

Acorde con lo anterior, en el sub-examine está constituida la renuencia, con la petición presentada por la Asociación Sindical de Profesores Universitarios –ASPU, de fecha 20 de diciembre de 2017 (fls.26-32), ante el Rector de Universidad de

---

[3] Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Dieciséis (16) de agosto de dos mil doce (2012). Radicado. 68001-23-31-000-2011-00817-01(ACU).
[4] Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp.2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.
[5] Sección Quinta, entre otras, providencias del 9 de junio y 17 de noviembre de 2011, Exp.2011-00024 y 2011-00412, C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.
[6] Sección Quinta, entre otras, providencias del 9 de junio y 17 de noviembre de 2011, Exp.2011-00024 y 2011-00412, C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.

Pamplona, autoridad que emitió respuesta (fls.10-25). Por consiguiente, dicha petición y el alcance que la entidad dio a la misma, constituyen el marco sobre el cual se debe estudiar el presente asunto.

2.- De la obligación que se pretende hacer cumplir.

La parte demandante, a través de la presente acción, pretende el cumplimiento del artículo 14 del Decreto 160 del 05 de febrero de 2014, que al tenor literal establece:

> *"**Artículo 14. Cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo.** La autoridad pública competente, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la suscripción del acta final, y con base en ésta, expedirá los actos administrativos a que haya lugar, respetando las competencias constitucionales y legales.*
>
> ***Parágrafo.** Para la suscripción del acuerdo colectivo de aplicación nacional, de manera obligatoria, los representantes del Gobierno en la mesa de negociación deberán consultar y obtener la autorización previa del Gobierno Nacional."*

Así las cosas, el Despacho procede a estudiar si la entidad accionada ha incumplido el mandato legal contenido en la disposición antes transcrita, para lo cual resulta oportuno precisar sobre los siguientes aspectos:

- El Derecho a la negociación de las condiciones laborales de los empleados públicos.

El Derecho a la Negociación es de estirpe constitucional, teniendo su génesis en el artículo 55 Superior, que sin hacer distinción alguna, otorga su titularidad tanto a trabajadores del sector privado como a los Servidores Públicos, bien que sean trabajadores oficiales o empleados públicos. En ese sentido se señala:

> *"**Artículo 55.** Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.*
>
> *Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo".*

De la anterior disposición constitucional, se tiene que el propósito fundamental del derecho a la negociación colectiva es el de regular las relaciones laborales, y que dicho derecho se encuentra excepcionado, en cuanto a su aplicación para alcanzar los fines especificados, en la medida y en los casos en que la Ley lo determine.

Se establece también por rango superior que el Estado tiene como deber el de promover la concertación y demás mecanismos necesarios a efectos de lograr la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

En los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, con ocasión de los antecedentes que motivaron la inclusión del artículo 55 Constitucional, se afirmó que el derecho a la negociación colectiva *"(...) es un derecho inherente al sindicato, no se puede concebir el derecho de sindicalización sin el derecho de los trabajadores a presentar sus peticiones y que estas peticiones sean negociadas en igualdad de condiciones con los representantes de los empleadores (...)"*[7]

Mediante Sentencia SU-342 de 1995, La Corte Constitucional definió el derecho a la negociación colectiva como aquél "*regulador de una esfera de libertad en cabeza de patronos y los trabajadores*"[8] y más tarde con Sentencia C-161 de 2000 se dijo que los objetivos de la negociación colectiva *"se centran en la concertación voluntaria y libre de condiciones de trabajo, la necesidad del diálogo que afiance el clima de tranquilidad social, la defensa de los intereses comunes entre las partes del conflicto económico laboral, la garantía de que los representantes de las partes sean oídos y atendidos y, el afianzamiento de la justicia social en las relaciones entre trabajadores y empleadores*"[9].

Para el Tribunal Constitucional el fomento a la negociación colectiva también encuentra su sustento en el preámbulo, en el artículo primero y en el artículo segundo de la Carta Fundamental, que al establecer que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado bajo la forma de república se funda en valores como "el trabajo", teniendo entre sus fines esenciales "promover la participación de todos en las decisiones que los afectan", para lo cual la negociación colectiva cumple el papel de promover la "participación activa y decidida de los sujetos de la relación laboral, en la búsqueda de soluciones a los conflictos económicos que surgen de ella"[10].

En ese sentido, y dado que el derecho a la negociación colectiva se torna fundamental cuando su desconocimiento conlleva "la vulneración o amenaza de los derechos al trabajo o de asociación sindical", el Estado "no sólo debe garantizar el libre ejercicio de este derecho sino que debe "promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo"[11].

- El Derecho a la negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos no es absoluto

[7] Asamblea Nacional Constituyente. Antecedentes del artículo 55 de la Constitución Política, Sesión Plenaria del 10 de junio de 1991. Pág. 22.
[8] Corte Constitucional. Sentencia SU-342 de 1995. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.
[9] Corte Constitucional. Sentencia C-161 de 2000. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.
[10] Ver además las Sentencias de la Corte Constitucional C-593 de 1993, M.P: Dr. Carlos Gaviria Díaz y C-110 de 1994, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.
[11] Corte Constitucional. Sentencias citadas.

Los empleados públicos gozan del derecho a la negociación de las condiciones de trabajo como toda persona y particularmente como todo trabajador, sin embargo, este derecho tiene unas notas características que lo hacen singular y especial tratándose de la posición que ocupa su titular dentro del Estado, que limitan su goce efectivo y que no permiten su plenitud.

La Ley 411 de 1997 aprobó e incorporó al ordenamiento jurídico interno el Convenio 151 de 1978 de la OIT, referente a las relaciones de trabajo en la administración pública, cuyas disposiciones por regla general se aplican a "todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo"[12].

Sobre el particular, se pronunció el Consejo de Estado en sentencia del 11 de mayo de 2017, Sección Segunda – Subsección B, Consejero Ponente: César Palomino Cortés[13], indicando lo siguiente:

> *"(...).*
>
> *Sin embargo, en su campo de aplicación el Convenio 151 de la OIT dejó abierta, de manera expresa, la facultad para que la propia legislación nacional determine hasta qué punto las garantías previstas en dicho instrumento internacional se aplicarían a "los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial", y "a las fuerzas armadas y a la policía".*
>
> *En otras palabras, el citado Convenio plantea, de un lado, una reserva en su campo de aplicación, dejando en cabeza de los países suscribientes la potestad de excluir, por vía de regulación, específicamente de los efectos de su normativa a los integrantes de la fuerza pública y de policía, como a los empleados de alto nivel, directivos o que desempeñan obligaciones de naturaleza altamente confidencial; así como de otro lado, facilita la posibilidad de armonizar sus disposiciones con legislaciones, que como la nuestra, excluyen a la fuerza pública y a la policía de las prerrogativas derivadas de la deliberación, como a los empleados públicos de dirección, confianza y manejo de las posibilidades del ejercicio de la negociación colectiva de sus condiciones de empleo.*
>
> *Analizado a priori el campo de aplicación del Convenio 151 de la OIT, pareciera entonces habilitarse plenamente en Colombia a los empleados públicos distintos a los de dirección, confianza, y manejo, como de aquellos que integran las fuerzas militares y de policía, de todas las garantías previstas en ese acuerdo de voluntades de Derecho Internacional. Sin embargo, tratándose de "los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo" y de la "solución de conflictos", se requiere realizar un estudio más detallado del alcance normativo de las disposiciones allí contenidas."*

[12] Artículo Primero de la Ley 411 de 1997.
[13] Rad. No.:11001032500020140021200, No. Interno: 0548-2014

El artículo 7 del Convenio 151 de la OIT, desarrolla en su parte IV lo relativo a "los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo", con el siguiente tenor literal:

> *"Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones".*

A partir de la anterior disposición, el alto Tribunal, en la sentencia antes referida, indicó que es posible determinar las siguientes premisas a ser normadas:

> *"(i) Se deben adoptar medidas para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos;*
> *(ii) Los procedimientos de negociación a adoptar serán acerca de las condiciones de empleo;*
> *(iii) Será posible adoptar cualesquiera otros métodos, distintos a los de los procedimientos de negociación, que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de las condiciones de empleo;*
> *(iv) Las medidas se adoptarán, de ser necesario; y,*
> *(v) Las medidas a adoptar serán adecuadas a las condiciones nacionales."*

Por su parte, el artículo 8 del Convenio 151 de la OIT aborda lo relacionado a "la solución de conflictos", señalando lo siguiente:

> *"La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados".*

De la disposición transcrita, señala también la honorable Corporación, que es posible establecer las siguientes inferencias normativas:

> *"(i) Con motivo de la determinación de las condiciones de empleo surgen conflictos cuya solución se debe tratar de lograr por medio de negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales;*
> *(ii) Los mecanismos para la solución de conflictos planteados deben establecerse de manera apropiada a las condiciones nacionales; y,*
> *(iii) Los procedimientos independientes e imparciales que se establezcan para la solución de conflictos surgidos, con motivo de la determinación de las condiciones de empleo, deben inspirar la confianza de los interesados: tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje."*

De otro lado, la Corte Constitucional, abordó el examen de Constitucionalidad del Convenio 151 de la OIT, y para el efecto estudió el alcance de su objeto, campo de aplicación y de cada una de sus disposiciones y normas.

Respecto de los artículos 7 y 8 del Convenio de la OIT, el Tribunal Constitucional mediante Sentencia C-377 de 1998 precisó que los empleados públicos no tienen las mismas prerrogativas de los trabajadores oficiales, aunque si bien tienen el derecho de sindicalización y con este el de la búsqueda de soluciones negociadas y concertadas, tal y como se deriva de los artículos 2 y 55 de la Constitución, y como tal pueden participar en la definición de sus condiciones de trabajo formulando peticiones a las autoridades sobre sus condiciones de empleo y participar de discusiones con ellas con el fin de lograr acuerdos; **el derecho a la negociación no es pleno**, por cuanto que no puede afectar la facultad que la Constitución les confiere a las autoridades de determinar unilateralmente las condiciones de empleo y la fijación de salarios.

En ese sentido, señaló la Corte Constitucional en sentencia mencionada:

> *"(…) a diferencia de lo que sucede con los trabajadores oficiales, que tienen un derecho de negociación pleno, la búsqueda de soluciones concertadas y negociadas no puede llegar a afectar la facultad que la Carta confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo. Esto significa que la creación de mecanismos que permitan a los empleados públicos, o sus representantes, participar en la determinación de sus condiciones de empleo es válida, siempre y cuando se entienda que en última instancia la decisión final corresponde a las autoridades señaladas en la Constitución, esto es, al Congreso y al Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los concejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente. Con esa misma restricción, es igualmente legítimo que se desarrollen instancias para alcanzar una solución negociada y concertada entre las partes en caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades. (…)"* (Subrayado por fuera del texto original)

Prosigue la Corte:

> *"(…) En cuanto a la solución de los conflictos que se susciten con motivo de las condiciones de empleo de los servidores públicos, el artículo 8º del Convenio prevé que la solución se logre de manera apropiada a las condiciones nacionales (…)".*

Respecto de las condiciones para la aplicación del Convenio 151 de la OIT, resulta pertinente traer a consideración la recomendación número 159 de la misma Organización Internacional del Trabajo, toda vez que esta establece criterios

complementarios a dicha normatividad con el propósito de lograr de algún modo la aplicación uniforme de los mecanismos de participación. De tal manera que se observa en el punto 2º, 1, que con respecto a la negociación colectiva, que debería recurrirse a la legislación nacional o a "otros medios apropiados" a fin de determinar "las personas u órganos que han de negociar en nombre de la autoridad pública, y los procedimientos a fin de poner en práctica las condiciones de empleo convenidas". El punto 3º señala que al concluirse los acuerdos "normalmente debería especificarse su periodo de vigencia o el procedimiento para su terminación, renovación o revisión, o ambas cosas".

Esta recomendación concluye señalando que en la legislación nacional o en "otros medios apropiados" debería preverse los métodos distintos de la negociación para permitir que los representantes de los trabajadores participen en la fijación de las condiciones de empleo, el procedimiento para asegurar esa participación y para determinar de manera definitiva las condiciones de empleo.

Con la Ley 524 de 1999 se aprobó e incorporó a la legislación interna el convenio 154 de la OIT, sobre la negociación colectiva; y mediante Sentencia C-161 de 2000 se surtió su respectivo control de Constitucionalidad.

En la referida sentencia, la Corte señaló que esta expresión "negociación colectiva", resulta ajustada a la Constitución, pues se enmarca en los siguientes objetivos : (i) busca lograr una concertación voluntaria y libre de las condiciones de trabajo; (ii) para ello, se hace necesario un diálogo que afiance el clima de tranquilidad social; (iii) el propósito de la negociación es la defensa de los intereses comunes entre las partes del conflicto económico laboral; (iv) y debe haber garantías para que los representantes de las partes sean oídos. Todos estos objetivos conducen al afianzamiento de la justicia social en las relaciones entre trabajadores y empleadores.

Adicionalmente, la Corte afirmó en dicha oportunidad:

> *"(...) la Corte considera que la legislación interna puede interpretar, dentro del contenido general del instrumento, aquellas actividades donde podría predicarse la negociación colectiva (...)*
>
> *(...) el artículo 1º del instrumento sometido a consideración de la Corte señala que la legislación interna podrá fijar modalidades particulares de negociación para la administración pública (...)*
>
> *(...) por lo cual los empleados públicos tienen el derecho de participar en la determinación de sus condiciones de trabajo, pero no en forma plena (...)"*

De acuerdo con lo dicho, y analizados armónicamente las disposiciones Constitucionales previstas en el preámbulo y los artículos 1, 2 y 55; los preceptos normativos del Convenio 151 de la OIT y particularmente los previstos en los artículos 7 y 8, la sentencias de la Corte Constitucional C- 377 de 1998, C-161 de 2000 y C- 1234 de 2005; la Recomendación número 159 de la OIT; y los preceptos normativos pertinentes del Convenio 154 de la OIT, es dable concluir para este acápite que el Derecho a la Negociación Colectiva para determinar las condiciones laborales de los Empleados Públicos, no solamente encuentra limitaciones tratándose del ejercicio de los integrantes de la fuerza pública y la policía nacional, o de los empleados de dirección, confianza y manejo, sino que el mecanismo de la negociación colectiva o cualquier otro mecanismo establecido para dichos fines y para resolver pacíficamente las controversias surgidas con ocasión de dicho procesos de definición de las condiciones de empleo, **no puede ser ejercido plenamente por los empleados públicos toda vez que se encuentra limitado**: "a) Por razón de su adaptación de manera apropiada a las "condiciones nacionales; b) Por las modalidades particulares de negociación para la administración pública que fije la legislación interna, y; c) Por la decisión final que adopten las autoridades establecidas en la Constitución, esto es, al Congreso y al Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los concejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente."[14]

- Caso concreto.

Mediante el Decreto No. 160 de 2014 *"Por la cual se reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados."* el Gobierno Nacional reglamentó la Ley 411 de 1997 en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos.

El artículo 11 del citado decreto, señala los términos y etapas de la negociación colectiva con organizaciones de empleados públicos, así:

> ***"Artículo 11°. Términos y etapas de la negociación.*** *La negociación del pliego se desarrollará bajo los siguientes términos y etapas:*
>
> *1. Los pliegos se deberán presentar dentro del primer bimestre del año.*
>
> *2. La entidad y autoridad pública competente a quien se le haya presentado pliego, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al último día del primer bimestre, con copia al Ministerio del Trabajo, informará por escrito los nombres*

[14] Consejo de Estado en sentencia del 11 de mayo de 2017, Sección Segunda – Subsección B, Consejero Ponente: César Palomino Cortés, Rad. No.:11001032500020140021200, No. Interno: 0548-2014

de sus negociadores y asesores, y el sitio y hora para instalar e iniciar la negociación.

3. La negociación se instalará formalmente e iniciarán los términos para la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la designación de los negociadores.

4. La negociación se desarrollará durante un período inicial de veinte (20) días hábiles, prorrogables, de mutuo acuerdo, hasta por otros veinte (20) días hábiles.

5. Si vencido el término inicial para la negociación y su prórroga no hubiere acuerdo o éste solo fuere parcial, las partes dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, podrán convenir en acudir a un mediador designado por ellas. El Ministerio del Trabajo reglamentará la designación del mediador cuando no haya acuerdo sobre su nombre.

6. Cuando no haya acuerdo en el nombre del mediador las partes podrán solicitar la intervención del Ministerio del Trabajo para efectos de actuar como mediador.

7. El mediador, dentro (sic) los cinco (5) días hábiles siguientes a su designación, se reunirá con las partes, escuchará sus puntos de vista y posibles soluciones, y coordinará nueva audiencia para dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, en la que el mediador les propondrá en forma escrita, fórmulas justificadas de avenimiento que consulten la equidad, el orden jurídico y el criterio constitucional de la sostenibilidad fiscal.

8. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, las partes podrán no acoger o acoger integral o parcialmente las fórmulas de mediación para convenir el acuerdo colectivo.

9. Si persistieren diferencias, deberá realizarse audiencia dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, con participación del mediador y de las partes, en la que la fórmula o fórmulas de insistencia por el mediador, orientarán a las partes para ser utilizadas por ellas en la solución y acuerdo colectivo, respetando la competencia constitucional y legal de las entidades y autoridades públicas.

10. Cumplidos los términos anteriormente señalados para la etapa de la negociación y para adelantar la mediación, se dará cierre a la misma y se levantarán las actas respectivas."

Seguidamente el artículo 12 de la misma regulación, señala que durante el procedimiento de negociación deberá suscribirse las siguientes actas:

"1. El acta de instalación e iniciación de la negociación, en la que conste: Las partes, los nombres de las respectivas comisiones negociadoras y sus asesores, la fecha de inicio y de terminación de la etapa de arreglo directo, el sitio, los días en que se adelantará la negociación, y el horario de Negociación.
2. El acta o actas en las que se consignen los acuerdos parciales y su forma de cumplimiento.
3. El acta de finalización de la primera etapa, sin prorroga o con prorroga, en la que se deben precisar los puntos del pliego sindical en los que hubo acuerdo y en los que no hay acuerdo, con una exposición sintética y precisa de los fundamentos de cada una de las partes;
4. Las actas en las que se acuerda acudir a la mediación y de designación del mediador, o de acudir al Ministerio del Trabajo.

5. El acta o actas de la audiencia o audiencias de mediación."

Por su parte, el artículo 13 ibídem, establece que el acuerdo colectivo contendrá lo siguiente:

"1. Lugar y fecha.
2. Las partes y sus representantes.
3. El texto de lo acordado.
4. El ámbito de su aplicación, según lo previsto en el artículo 7 del presente decreto.
5. El período de vigencia.
6. La forma, medios y tiempos para su implementación, y
7. La integración y funcionamiento del comité de seguimiento para el cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo.

***Parágrafo.** Una vez suscrito el acuerdo colectivo será depositado en el Ministerio del Trabajo dentro de los diez (10) días siguientes a su celebración. Una vez firmado el acuerdo colectivo no se podrán formular nuevas solicitudes durante la vigencia del mismo."*

Finalmente, el artículo 14 del mentado decreto, en lo que respecta al cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo, dispone que la autoridad pública competente, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la suscripción del acta final, y con base en ésta, **expedirá los actos administrativos a que haya lugar, respetando las competencias constitucionales y legales.**

Norma que de forma clara consagra a cargo de la entidad pública, la labor de expedir los actos administrativos necesarios para el cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo, exceptuando dentro de estos, las materias que sean de regulación legal y constitucional para las cuales no cuenta con competencia.

Entonces, si bien es cierto que la entidad pública puede abstenerse de elevar a acto administrativo, aquellos aspectos de la negociación que por su naturaleza y rango constitucional, requieran de la intervención o previo aval de otra autoridad (Congreso y Presidente de la Republica), también lo es, que dicha circunstancia no justifica que frente a las demás materias, sin restricciones constitucionales, no pueda proferir los actos administrativos a que haya lugar, ya que al respecto la norma rectora lo establece en forma expresa.

Bajo ese contexto, y atendiendo al contenido mismo de la norma, observa el Despacho que la negativa que expresa la Universidad de Pamplona, en el sentido de expedir los correspondientes actos administrativos para el cumplimento e implementación del acuerdo colectivo celebrado con la Asociación Sindical de Profesores Universitarios –ASPUN, entre otros, con acta final suscrita el 25 de julio

de 2017 (fls.33-60), no cuenta con justificación legal alguna, ya que como bien lo indica la disposición en comento, podrá excluir aquellas materias que sean de competencia constitucional y legal.

En ese orden, considera necesario esta Operadora Judicial acceder parcialmente a las pretensiones formuladas en la presente acción, en el sentido de ordenar a la Universidad de Pamplona, dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 14 del Decreto 160 de 2014, en lo que respecta a la expedición de los actos administrativos a que haya lugar, con base en el acta final del acuerdo colectivo celebrado con la Asociación Sindical de Profesores Universitarios –ASPUN, entre otros, respetando las competencias constitucionales y legales, como expresamente lo dispone la norma.

COSTAS

De conformidad con las reglas previstas en los numerales 1° y 8° del artículo 365 del C.G.P., aplicable por remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A., que prevén la condena en costas a la parte vencida en el proceso, y que habrá lugar a estas cuando aparezcan que se causaron y en la medida de su comprobación, el Despacho verifica que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas a cargo de la entidad demandada, por lo que no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: ACCEDER de forma parcial a la solicitud de cumplimiento formulada por el Presidente Nacional de la ASOCIACIÓN SINDICAL DE PROFESORES UNIVERSITARIOS (ASPUN), a través de apoderado judicial, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA, que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta decisión, de cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 160 de 2014, en el sentido de proferir los actos administrativos a que haya lugar, con base en el acta final del acuerdo colectivo celebrado el 27 de julio de 2017 con la Asociación Sindical de Profesores

Universitarios ASPUN, entre otros, con la precisión que deberá excluir de tales actos, aquellas materias que sean de competencia constitucional y legal, como expresamente lo establece la norma.

El pronunciamiento que al respecto profiera la entidad accionada, una vez notificado al Sindicato aquí accionante, deberá ser aportado en copia al presente proceso con la constancia de su notificación.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: No se condena en costas.

QUINTO: Una vez en firme esta sentencia, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si los hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OLGA VIRGINIA ALZATE PÉREZ
JUEZ