¡Clase de proceso:	ACCIÓN DE TUTELA
Demandante (s):	FABIOLA ZAPATA OLIVEROS/cc.38.860.873, Actuando como Presidenta de SINDIMUNICIPIOS- SUBDIRECTIVA BUGA NIT/805.019.570-0
Demandado (a) (s):	INSTITUTO TECNICO AGRICOLA ITA /NIT.800.124.023-4, Representada por el Rector GUSTAVO RUBIO LOZANO
Radicación:	76-111-40-03-001-2020-00186-00
Asunto:	Sentencia de 1ª Instancia escrita

JUZGADO PRIMERO CIVIL MUNICIPAL DE BUGA

FALLO DE TUTELA No. T-122

Guadalajara de Buga Valle, veintidós (22) de septiembre de dos mil veinte (2020)

1. OBJETO DE ESTE PRONUNCIAMIENTO

En cumplimiento de lo resuelto por la Juez Primera Civil del Circuito de esta ciudad quien decretó nulidad de todo lo actuado, este juzgado procedió a rehacer la actuación mediante auto interlocutorio No. 0982 del 11 de septiembre de 2020, ordenando la admisión de la demanda y la vinculación de los sujetos que puedan resultar afectados con la decisión de fondo.

Ahora surtido el trámite procesal respectivo, procede el Despacho a emitir la sentencia de primera instancia que en derecho corresponda en el trámite de **ACCIÓN DE TUTELA** promovida motu propio, por la señora **FABIOLA ZAPATA OLIVEROS** identificada con cedula de ciudadanía número 38.860.873, como **Presidenta de SINDIMUNICIPIOS- SUBDIRECTIVA BUGA** NIT/805.019.570-0 contra el **INSTITUTO TECNICO AGRICOLA -ITA-** con NIT.800.124.023-4, representada por el Rector GUSTAVO RUBIO LOZANO**,** por la presunta violación a los derechos fundamentales a derecho de asociación y al de negociación colectiva.

2. LA PETICION DE TUTELA Y SUS FUNDAMENTOS DE ORDEN FÁCTICO

2.1. HECHOS:

La señora **FABIOLA ZAPATA OLIVEROS,** manifiesta, que el pasado 16 de agosto del año 2019, se realizó el registro y creación de la primera junta directiva de la subdirectiva seccional Buga, de la organización sindical Autodenominada Sindicato de Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales de los Municipios del Departamento del Valle del Cauca "SINDIMUNICIPIOS", la cual está debidamente depositada ante el Ministerio de Trabajo y notificada y reconocida por el señor GUSTAVO RUBIO LOZANO - INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA ITA.

Que en dicha organización sindical se encuentran afiliados entre otros, varios servidores públicos que prestan sus servicios al INSTITUTO TÉCNICO AGRICOLA ITA.

Con fecha 27 de febrero de 2020, en cumplimiento al artículo 55 de la Constitución Política de Colombia, artículo 2° del Convenio 154 y artículo 5° numeral 3° del Convenio 151, ambos de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, el artículo 11 del Decreto Ley 160 de 2014, compilado en el artículo 2.2.2.4.10 del Decreto 1072 de 2015, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos, presentaron a su empleador el pliego de solicitudes al señor GUSTAVO RUBIO LOZANO, en calidad de Rector de la Institución Educativa denominada INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA establecimiento de Educación Superior ITA Buga, ITA PROFESIONAL NIT. 800.124.023 -4, que consta de 5 folios y radicado bajo el número 000131 del 27 de febrero.

En el mismo oficio se informó la comisión negociadora la cual quedaba conformada por los docentes Magister Orlando Restrepo Cadena, el Magister Reynel Agudelo Mondragón, con sus respectivos asesores de dicha organización y quedando a la espera de la agenda propuesta y concertada como lo establece el decreto 160 de 2014.

Con fecha 18 de marzo del 2020, recibieron por parte de esa rectoría copia de un oficio dirigido al señor Alcalde Municipal de Guadalajara de Buga, donde se le enviaba el pliego de solicitudes manifestando no tener competencia para asumir dicha negociación.

En dicho oficio manifiesta que solo 6 de nuestros afiliados pertenecen a ITA PROFESIONAL y el resto a Institución Educativa Guadalajara de Buga, NIt. 815.002.305.-7.

Se resalta que tienen afiliados en la Institución Educativa Guadalajara de Buga, NIt. 815.002.305.-7., pero dicho pliego de solicitudes, como lo permite la ley, se dirigió a negociar el mismo con Instituto Técnico Agrícola, establecimiento público de Educación superior, Nit. 820.124.023.-4., a la fecha y después de haber cumplido

con los requisitos y procedimientos de ley, esa rectoría se ha negado rotundamente a cumplir con sus solicitudes de mesa de negociación.

El Instituto Técnico Agrícola, establecimiento público de Educación superior, Nit.820.124.023.-4., no dio cumplimiento a lo ordenado por el artículo 11 numeral 2 del decreto 160 de 2014, compilado en el artículo 2.2.2.4.10 del Decreto 1072 de 2015 y solo con fecha 18 de marzo presentó negativa a negociar, manifestando que dicha competencia seria de la Alcaldía Municipal, quien, en el caso concreto, no es el empleador, donde los afiliados dueños del pliego de negociación están contratados, por esa INSTITUCIÓN EDUCATIVA.

El 1 de junio de 2020, después de estar congelados los términos de negociación por la declaratoria de emergencia sanitaria y ecológica de la pandemia del COVID - 19 se levantaron los términos y se dio vía libre por parte de esa cartera Ministerial para negociar pliego de Solicitudes.

Teniendo en cuenta lo anterior con fecha 16 de junio del 2020, se presentó queja ante el Ministerio del Trabajo por los hechos antes narrados y el Ministerio bajo el radicado número 9076111-225 de fecha 26 de junio de 2020, firmado por la doctora Claudia Lorena Duque Gómez, inspectora del trabajo y seguridad social, comunica que mediante Auto No. 0272 de 23 de junio de 2020, la coordinadora del grupo de Resolución de Conflictos de la Dirección Territorial del Valle del Cauca avocó conocimiento de la petición de la queja por la negativa a negociar pliego de solicitudes 2020-2021 y donde ella fue asignada para asumir la investigación.

Que a la fecha no se ha recibido de parte de señor GUSTAVO RUBIO LOZANO, en calidad de rector de la Institución Educativa denominada INSTITUTO TÉCNICO AGRICOLA establecimiento de Educación Superior ITA Buga, ITA PROFESIONAL, intención a la instalación negociadora del pliego de solicitudes 2020-2021.

2.2. PRETENSIONES:

Con fundamento en los anteriores hechos, solicita el accionante se tutele el derecho fundamental al del derecho de asociación sindical y derecho a negociación colectiva.

1. Que se ordene al señor GUSTAVO RUBIO LOZANO, en calidad de Rector de la Institución Educativa denominada INSTITUTO TECNICO AGRICOLA establecimiento de Educación Superior ITA Buga, ITA PROFESIONAL, de inicio a la etapa de negociación de pliego de solicitudes y de cumplimiento el artículo 11 del Decreto Ley 160 de 2014, compilado en el artículo 2.2.2.4.10 del Decreto1072 de 2015, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos, brindado las garantías constitucionales y laborales para llevar a feliz término la negociación colectiva.

2. Que se ordene al señor GUSTAVO RUBIO LOZANO, en calidad de Rector de la Institución Educativa denominada INSTITUTO TECNICO AGRICOLA establecimiento de Educación Superior ITA Buga, ITA PROFESIONAL, instalé la mesa de negociaciones con nuestra organización sindical y así poder discutir el pliego de solicitudes presentadas en los términos de que ordena el Decreto Ley 160 de 2014, compilado del Decreto 1072 de 2015, llevando la negociación haciendo la discusión, acuerdos y a la finalización de las negociaciones con referente al pliego de solicitudes, respetando nuestra autonomía sindical, la asociación sindical, y la negociación colectiva en una mesa de negociación, buscando un acuerdo entre las partes.

3. ACTUACIÓN PROCESAL:

La acción de tutela fue presentada por la accionante el 14 de agosto de 2020, siendo admitida mediante auto interlocutorio No. 0842 de la misma fecha, así se surtió todo el trámite procesal hasta la emisión de la sentencia, notificada e impugnada por la parte accionada. En segunda instancia le correspondió conocer al Juzgado Primero Civil del Circuito de Buga, quien mediante Auto de 10 de septiembre de 2020, resolvió declarar la nulidad de lo actuado a partir -inclusive- del auto admisorio por faltar la integración del contradictorio con la vinculación de “los servidores públicos que prestan sus servicios al INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA” y de la Dirección Territorial del Valle del Cauca, Grupo de Resolución de Conflictos del Ministerio de Trabajo.

Mediante auto interlocutorio 0982 de 11 de septiembre de 2020, el despacho obedeció y cumplió lo ordenado por el superior jerárquico Juzgado Primero Civil del Circuito de esta municipalidad, rehaciendo la actuación desde el auto admisorio de la presente acción de tutela y vinculando a los sujetos que se considera puedan resultar afectados con la decisión y velando por su debida notificación. Se vinculó al **MINISTERIO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL BUGA,** representada por la doctora **CLAUDIA LORENA DUQUE GOMEZ Inspectora de Trabajo y Seguridad Social Buga**, a la **ALCALDIA MUNICIPAL DE GUADALAJARA DE BUGA VALLE,** representada por el señor alcalde **JULIAN ADOLFO ROJAS MONSALVE,** la **SECRETARIA DE EDUCACION** representada por el doctor **GERMAN NOGUERA,** a los servidores públicos que prestan sus servicios al INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA y de **la Dirección Territorial del Valle del Cauca, Grupo de Resolución de Conflictos del Ministerio de Trabajo**, con quienes se surtió la notificación a través de correo electrónico, concediéndoles término de dos (2) días para ejercer su derecho de defensa**.**

El INSTITUTO TECNICO AGRICOLA ITA NIT.800.124.023-4, Establecimiento Público de Educación Superior del orden Municipal a través de su representante, el Rector **GUSTAVO RUBIO LOZANO,** da contestación a la acción de tutela., manifestando lo siguiente: Debe señalarse al despacho, que es necesario vincular a este proceso constitucional a la entidad **Institución Educativa Guadalajara de Buga, Nit. 815.002.305.-7**, por tener 19 afiliados de esta entidad en la organización Sindical de Empleados Públicos y Trabajadores oficiales de los Municipios del departamento del Valle del Cauca "SINDIMUNICIPIOS" Subdirectiva seccional Buga, como la manifiesta en su ítem siete, que al momento de tomar una decisión de fondo estarían inmersos los derechos de los afiliados a esta institución, provocando una posible nulidad por vulneración al debido proceso.

Por otro lado, solicita al despacho, DECLARAR IMPROCEDENTE las pretensiones, del representante legal del sindicato, debido a que el sindicato mencionado al momento de radicar el pliego de solicitudes el día 27 de febrero de 2020, solo radica el oficio remisorio de los pliegos, adjuntando en solo 06 folios, como se puede constatar que fueron los mismos documentos presentados en la acción de tutela en folios de 26 a 31 del cuaderno principal, sin cumplir con la carga procesal de acreditar la legitimación para iniciar la negociación de los pliegos presentados, por esta razón, se solicitó en oficio del 14 de septiembre del año en curso, el cumplimiento de lo establecido en el decreto número 1072 de 2015, que fija las condiciones y requisitos para la comparecencia sindical a la negociación.

Artículo 2.2.2.4.7. Condiciones y requisitos para la comparecencia sindical a la negociación. Para la comparecencia sindical a la negociación se deben cumplir las siguientes condiciones y requisitos.

2. Los negociadores deben ser elegidos en Asamblea Estatutaria.
3. El pliego de solicitudes debe adoptarse en asamblea y presentarse dentro de los dos meses siguientes a la realización de la misma.
4. El escrito sindical por el cual se presenta y anexa el pliego a las entidades y autoridades públicas competentes, deberá ir con copia al Ministerio del Trabajo e indicar la fecha de la asamblea sindical y los nombres de los negociadores designados.

Evidentemente el Instituto Técnico Agrícola ITA, Establecimiento Público de Educación Superior, NIT 820.124.023-4, en ningún momento ha tenido la negativa de negociar e instalar la mesa del pliego de solicitudes del 2020-2021, pero es evidente que el sindicato no ha cumplido con esa carga procesal de acreditar legalmente lo establecido por el decreto antes mencionado, esto es la legitimidad legal de comparecencia.

Frente al **objeto de la tutela**, esto es que los derechos que se invoquen sean fundamentales y susceptibles de ser protegidos por la acción constitucional, en este

caso, el accionante considera avasallados el derecho de asociación y derecho a negociación colectiva. Sobre el requisito de la **inmediatez**, respecto de la oportunidad en la presentación de la acción de tutela, será el Juez de tutela el encargado de ponderar y establecer, a la luz del caso concreto, si la acción se promovió dentro de un lapso prudencial, de tal modo que, de un lado, se garantice la eficacia de la protección tutelar impetrada y, de otro, se evite satisfacer las pretensiones de aquellos que, por su desidia e inactividad, acudieron tardíamente a solicitar el amparo de sus derechos. Por lo anterior, estudiado lo manifestado por la parte actora en el escrito introductorio de tutela, se establece que los hechos presuntamente violatorios no son actuales, situación que puede ser verificable por la Judicatura, a través de los documentos anexos al libelo tutelar, así pues, este requisito no se tiene por satisfecho.

En cuanto a la **Subsidiariedad,** sea lo primero señalar que, la acción de tutela tiene por objeto proteger los derechos fundamentales de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una entidad pública, o bajo ciertos supuestos, de un particular. Se trata de un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales ordinarios establecidos en la ley, de esa forma, la acción de tutela no puede utilizarse como una institución procesal alternativa ni supletiva… Lo anterior para demostrar que la asociación sindical ya radicó queja ante el Ministerio del Trabajo, entidad encargada de dirimir los conflictos en primera instancia, lo cual comunicó que la Coordinadora del Grupo de Resolución de Conflictos - Conciliación de la Dirección Territorial del Valle del Cauca, avocó conocimiento de la petición, Que para determinar la ocurrencia de un **perjuicio irremediable** que no determinó, ni acreditó en ningún momento el accionante dentro del plenario tutelar. Será el Ministerio del Trabajo en cabeza de la Coordinadora del Grupo de Resolución de Conflictos - Conciliación de la Dirección Territorial del Valle del Cauca, quien debe decidir la presunta Negativa a Negociar Pliego de Solicitudes, más donde es demostrable que el ITA Profesional no tiene competencia.

El MINISTERIO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL a través de la Dra. CLAUDIA LORENA DUQUE GOMEZ, en su calidad de Inspectora de Trabajo y Seguridad Social de Buga, manifiesta:

1. En atención a la solicitud radicada por la Sra. ZAPATA OLIVEROS en el Ministerio del Trabajo, bajo el No. 02EE2020272600100007865 del 23 de junio de 2020, la Coordinadora del Grupo de Resolución de Conflictos - Conciliación de la Dirección Territorial del Valle del Cauca dispuso avocar conocimiento e iniciar una averiguación preliminar contra el INSTITUTO TECNICO AGRICOLA ITA- con NIT. 800.124.023-4, por presunta violación al artículo 11 del Decreto 160 de 2014 compilado en el Articulo 2.2.2.4.10.del Decreto 1072 de 2015 en concordancia con lo establecido en el literal C del Articulo 354 del CST – 130 Negativa a iniciar conversaciones. El proveído asigna a la suscrita para la práctica de pruebas.

La Averiguación Preliminar tiene como fin determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción por parte del examinado ITA; luego, a partir del resultado de las preliminares, el Ministerio del Trabajo puede o no iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionatorio en virtud de lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con el artículo 354 literal c) del Código Sustantivo del Trabajo, que a la letra señalan:

Artículo 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO *(…) Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso".*

"Articulo 354. PROTECCION DEL DERECHO DE ASOCIACION. *1. En los términos del artículo 292 del Código Penal queda prohibido a toda persona atentar contra el derecho de asociación sindical.*

2. Toda persona que atente en cualquier forma contra el derecho de asociación sindical será castigada cada vez con una multa equivalente al monto de cinco (5) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente, que le será impuesta por el respectivo funcionario administrativo del trabajo. Sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Considérense como actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, por parte del empleador:

a)…, b)…, c). Negarse a negociar con las organizaciones sindicales que hubieren presentado sus peticiones de acuerdo con los procedimientos legales. (…)"

Una de las funciones principales de las Inspecciones del Trabajo y Seguridad Social es la coactiva o de Policía Administrativa, según lo previsto en la Ley 1610 de 2013 artículo 3°, que se refiere a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo.

Por otra parte, es importante señalar que el artículo 486 del Código del Trabajo, advierte que la imposición de multas, sanciones u otras medidas propias de la función como autoridades de policía laboral por parte de los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no implican en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o definición de controversias, pues el conocimiento y resolución de conflictos está en cabeza de los Jueces de la República.

Ahora bien, el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 dice: ***"CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA****. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caducas a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado (…)"*

Lo anterior significa que el Ministerio del Trabajo, frente a la investigación administrativa que inicia para el caso de SINDIMUNICIPIOS – Subdirectiva Buga con una averiguación preliminar, tiene hasta tres (3) años después de ocurridos los hechos para adelantar actuaciones relacionadas con la presunta conducta que quebranta normas laborales colectivas; dicho en otras palabras, la presunta negativa a negociar se da a partir del 1° de junio de 2020, fecha en la que se levanta la medida de suspensión de términos para la negociación colectiva del sector público; luego, esta cartera laboral se encuentra dentro del término establecido por la Ley para surtir acciones administrativas, es decir, los tres años que señala la norma citada.
2. Dada la situación sanitaria por la que atraviesa el país, el Ministerio del Trabajo toma algunas medidas al interior de la Entidad frente a las actividades desarrolladas; para el efecto, expide varios actos administrativos que se señalan a continuación: En la Resolución 0784 del 17 de Marzo de 2020, adopta medidas transitorias y no corren términos procesales durante la vigencia 17 al 31 de marzo de 2020, inclusive, en todos los trámites, actuaciones y procedimientos. En la Resolución 0876 del 01 de Abril de 2020, modifica las medidas transitorias previstas en la Resolución 0784 del 17 de Marzo de 2020, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Establece que no corren términos procesales en todos los trámites, actuaciones y procedimientos; se exceptuaron de la presente suspensión de términos solamente las actuaciones desarrolladas en ejercicio de la función preventiva, las constataciones, las solicitudes de autorización de despido colectivo y de suspensión de actividades hasta por 120 días, las averiguaciones preliminares y los procedimientos administrativos sancionatorios por presunta violación de los derechos laborales de los trabajadores, que estén directamente relacionados con las diferentes medidas adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la propagación del COVID-19 y la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por esta misma causa.

La referida Resolución 0876, resolvió en su ARTÍCULO 4. MODIFICAR el artículo 5 de la Resolución 0784 del 17 de marzo de 2020, en el sentido de que as medidas adoptadas en la presente resolución estarán vigentes hasta que se supere la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en los términos del inciso 3o del artículo 6o del Decreto 491 de 2020 así como la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo cual se reanudarán los términos a partir del día hábil siguiente, en las condiciones señaladas en las normas procesales que regulan la interrupción y reanudación de términos. En Resolución 1294 del 14 de julio de 2020, levanta de manera parcial la suspensión de términos para algunos trámites y procedimientos. Esta Resolución no da alcance a las investigaciones administrativas laborales como la que fue asignada a la Inspección de Trabajo de Buga por Auto No 0272 del 23 de junio de 2020 expedido por la Coordinación del Grupo de Resolución de Conflictos - Conciliación de la DT Valle.

3. Como consecuencia de la asignación para la instrucción de la averiguación preliminar iniciada a petición de SINDIMUNICIPIOS – Subdirectiva Buga contra el INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA – ITA, la suscrita comunica a la accionante a través de oficio 9076111-225 del 26 de junio de 2020 el inicio de la actuación por parte de esta cartera laboral, poniendo de presente la suspensión de términos antes mencionados,

que a la fecha de esta respuesta, continúan para las investigaciones administrativas laborales. El 06 de agosto de 2020, la suscrita da respuesta a un mensaje enviado desde el correo electrónico: SINDICATO DE TRABAJADORES UNIDOS DE EMCALI.

4. Teniendo en cuenta que el Ministerio del Trabajo – Inspección de Trabajo de Buga no ha puesto en peligro derechos fundamentales del SINDICATO DE EMPLEADOS PUBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES DE LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA," SINDIMUNICIPIOS" SUBDIRECTIVA BUGA representado por la ciudadana FABIOLA ZAPATA OLIVEROS, solicito desvincular a la Entidad de la presente Acción de Tutela.

La SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL DE GUADLAJARA D BUGA-VALLE: a través de su representante indico: Mediante resolución No.2756 del 3 de diciembre de 2002, el Ministerio de Educación Nacional expide Certificación al municipio de Guadalajara de Buga, en donde se descentraliza la educación, otorgándole competencia para para dirigir planificar, y prestar el servicio educativo, otorgándole competencia para dirigir, planificar, y prestar el servicio educativo en los términos definidos por la Ley 715 de 2001. Ello nos indica la descentralización administrativa de la Secretaria de Educación Municipal de Guadalajara de Buga. La Ley 115 del 8 de febrero de 1994, de conformidad con el artículo 67 de la constitución Nacional de 1991, define y desarrolla la organización y prestación del servicio educativo de la educación formal , en sus niveles de preescolar, educación básica (primaria y secundaria), media, educación para el trabajo y desarrollo humano y educación informal, dirigida a niños y jóvenes en edad prescolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales y a personas que requieran rehabilitación social en el sector público del municipio de Guadalajara de Buga.

Corresponde a la Secretaria de Educación de Guadalajara de Buga, en calidad de ente descentralizado en educación, conocer los asuntos administrativos, académicos, laborales y financieros de las Instituciones educativas oficiales del municipio de Guadalajara de Buga, por lo tanto, no es viable ni procedente tomar acción alguna en el asunto tutelado. De los hechos narrados por la accionante, no se tiene conocimiento en la Secretaria de Educación Municipal, por no ser de su conocimiento, ni competencia, indicando con ello que no es la SEM, la entidad llamada a responder a lo solicitado por la accionante. En consecuencia, solicitan sean desvinculados de la presente acción de tutela, por no haber violado ningún derecho fundamental.

La ALCALDIA MUNICIPAL DE GUADALAJARA DE BUGA-VALLE: a través de su Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Guadalajara de Buga, se refirió en primer lugar frente a los Hechos. Es cierto lo relativo al registro y creación de la organización Sindicato de Empleados Públicos y Trabajadores oficiales de los Municipios del departamento del Valle del Cauca "SINDIMUNICIPIOS"; presentación del pliego de solicitudes al Rector de la INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA; queja instaurada ante

el Ministerio de Trabajo por la no iniciación de la negociación del pliego de peticiones por parte de INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA; según se desprende de los anexos de la tutela. No le constan al municipio los demás hechos expuestos en la acción de tutela, y el hecho que el rector haya enviado el pliego de peticiones al Alcalde Municipal no significa que este sea el competente, dado que como lo manifiesta la accionante el alcalde municipal de Buga no es el empleador ya que *"están contratados, por esa INSTITUCIÓN EDUCATIVA".* Establecimiento de Educación Superior que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional. Se opone a las pretensiones de la accionante, toda vez que el Alcalde Municipal no ha vulnerado derecho fundamental alguno a SINDIMUNICIPIOS - SUBDIRECTIVA BUGA ello porque no tiene competencia para atender las solicitudes sindicales. Esta facultad la ostenta el INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA al ser *"una Institución Publica de Educación Superior, del orden municipal, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional, y Redefinida* por *ciclos mediante la Resolución No 8958 del 13 de octubre de 2011 del Ministerio de Educación Nacional".* Por lo anterior, no es el Alcalde Municipal el competente para atender el pliego de peticiones presentado por la organización sindical. En este sentido, se tiene que existe Falta de Legitimación en la causa por pasiva a favor del Municipio de Guadalajara de Buga. Además, si en gracia de discusión se admitiera que el Municipio tiene competencia para estudiar las pretensiones de la demandante, el sindicato accionante no podría hacer parte de la convención colectiva 2020 en la medida que: La petición fue allegada el 18 de marzo de 2020 (ante la remisión que hace el rector de la aludida institución), desconociendo que se debe presentar dentro de los dos (2) primeros meses de cada año (artículo 11, numeral 1 del Decreto Ley 160 de 2014), es decir, fue presentada de manera extemporánea. Y en la negociación del presente año se decidió de manera concertada entre los representantes de los sindicatos y los miembros de la administración municipal 7a *ampliación de la vigencia en todas sus parías de la CONVENCIÓN COLECTIVA del año 2019".* Ello quiere decir que no es posible incluir en la prórroga y extensión de los efectos de la convención colectiva anterior a un sindicato que no hizo parte de la negociación colectiva que se está prorrogando. Así las cosas, queda plenamente demostrado que por parte del Alcalde Municipal no hubo vulneración de derecho alguno a la parte actora. Por lo anterior, solícita su desvinculación, que el Municipio de Guadalajara de Buga, no es el competente para atender las pretensiones de la parte actora.

La INSTITUCIÓN EDUCATIVA GUADALAJARA DE BUGA DE -VALLE: representada por el señor **JORGE ELIECER SANCHEZ DAZA,** en su condición de rector y representante legal, manifestó: Revisando los archivos internos no se encuentran documentos de radiación ni solicitud de la convención colectiva de la Subdirectiva del Sindicato de municipios a nivel departamental (SINDIMUNICIPIOS). De lo anterior cabe resaltar que actualmente, la Subdirectiva mencionada tiene vinculados a 19 docentes que hacen parte de la planta del Municipio de Guadalajara

de Buga y en el caso de estos maestros, están representados por el Sindicato Único de Trabajadores del Valle Seccional Buga, quien presenta un pliego de peticiones al Municipio de Guadalajara de Buga y en términos generales el magisterio de la Básica y Media tienen representantes en la Federación Colombiana de Educadores quienes finalmente son los que negocian los salarios, aumentos y demás prestaciones con el Ministerio de Educación Nacional y se desconocen las pretensiones que se tienen frente al establecimiento público de educación superior ITA por ser un ente autónomo. Los empleados que hayan presentado o presenten un pliego de condiciones este debe ser direccionado a la Administración Municipal, teniendo como precedente que a dicho sindicado se referiría la convención de la Federación de Educadores de Colombia (FECODE) con el Ministerio de Educación Nacional. Por lo tanto, la normativa vigente de las convenciones colectivas establece que los docentes las deben presentar ante el Señor Alcalde de Guadalajara de Buga para que sean unificadas con otras entidades sindicales y presentar una sola convención colectiva. Por lo anteriormente expuesto no tendría competencias para pronunciarme de fondo a las pretensiones solicitadas por el representante legal de SINDIMUNICIPIOS de la subdirectiva Buga.

La señora CARMEN HELENA BECERRA SANCLEMENTE, identificada con la cedula de ciudadanía número, 38.873.673, el señor REYNEL AGUDELO MONDRAGON, identificado con la cedula de ciudadanía número 14888170, el señor HÉCTOR MARTÍNEZ LUNA, identificado con la cedula de ciudadanía número 4831093 y el señor ORLANDO RESTREPO CADENA, identificado con la cedula de ciudadanía número 13.847.090, remiten sendos escritos, señalando que como servidores (as) públicos que prestan sus servicios al INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA ITA, establecimiento Público de Educación Superior, en calidad de docentes y como afiliados (as) a la organización sindical autodenominada SINDIMUNICIPIOS subdirectiva Buga, manifiestan que, la señora FABIOLA ZAPATA OLIVEROS en calidad de PRESIDENTE SINDIMUNICIPIOS - SUBDIRECTIVA BUGA, dentro de la acción de tutela de referencia, actúa en su nombre y mi representación, por la violación del Derecho fundamental del derecho de asociación y derecho a negociación colectiva de trabajo.

Por su parte, la señora FABIOLA ZAPATA OLIVEROS, en su calidad de Presidenta de la organización Sindical Autodenominada Sindicato de Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales de los Municipios del departamento del Valle del Cauca "SINDIMUNICIPIOS" Subdirectiva seccional Buga, con personería jurídica 295 DTJ 19 de Julio de 1999, presenta escrito para manifestar que fue elegida presidenta del Sindicato "SINDIMUNICIPIOS" Subdirectiva seccional Buga, en reunión asamblea de afiliados y legalmente notificada al señor Gustavo Rubio Lozano como rector del INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA ITA y al Ministerio del Trabajo. Que el Ministerio del Trabajo realizó el depósito respectivo como lo ordena el código sustantivo del trabajo, bajo el 00021TB del 15 de agosto del 2019. Por tal motivo ostenta la calidad de representación de los servidores públicos que prestan sus servicios al

INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA ITA, que se encuentran afiliados a SINDIMUNICIPIOS. (anexa certificado de representación legal expedida por el Ministerio del Trabajo).

Se allegó igualmente el Oficio 100-000498 de 14 de septiembre de 2020 por parte del señor GUSTAVO RUBIO LOZANO Rector del INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA ITA dirigido a la Docente FABIOLA ZAPATA OLIVEROS Presidenta SINDIMUNICIPIOS Sub Directiva Buga, bajo el asunto "SOLICITUD DE ACTAS DE CONDICIONES Y REQUISITOS PARA LA COMPARECENCIA SINDICAL A LA NEGOCIACIÓN".

A su vez, se aporta respuesta de la citada presidenta del sindicato, donde le manifiesta que las copias solicitadas le fueron anexadas en el oficio de radicación del pliego de solicitudes a esa rectoría con fecha 27 de febrero de 2020 y para poder enviar nuevamente las mismas, la Junta Directiva de SINDIMUNICIPIOS subdirectiva Buga, se reunirá para analizar la solicitud y le autorizarán el envío de las mismas y se le notificará por este mismo medio. De otra parte, le informan que recibe con extrañeza su afirmación de habernos radicado algún oficio con fecha 08 de septiembre donde se nos notifica sus negociadores y que a la fecha en los diferentes correos institucionales de cada uno de los miembros de la junta, no se ha recibido comunicación alguna de su parte, por tal motivo se desconoce a qué se refiere con su afirmación y se siente que esa rectoría falta a la verdad, al querer demostrar con dicha afirmación su intención de dar cumplimiento a lo ordenado por un juez de tutela; solicita a esa rectoría bajo el principio de la buena fe, se le anexe correo de enviado a algunos de los miembros de Junta Directiva, donde se demuestre el envío de dicho oficio, del cual se desconoce su contenido y por tal motivo se desconoce la intención de afirmar algo que nunca paso y que nunca se les notificó.

No se recibió respuesta o pronunciamiento de la Dirección Territorial del Valle del Cauca, Grupo de Resolución de Conflictos del Ministerio de Trabajo.

Cumplido el trámite de rigor se procede a resolver la súplica constitucional conforme a las siguientes:

4. CONSIDERACIONES:

4.1. DECISIONES SOBRE VALIDEZ Y EFICACIA DEL PROCESO.

4.1.1. Competencia:

Este Despacho es competente para conocer en primera instancia de la presente Acción de Tutela, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia y del Decreto 2591 de 1991, artículo 37, reglamentado por el Decreto 1382 de 2000, artículo 1º, compilado en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, modificado por el Decreto 1983 de 2017 referentes a las reglas de reparto de la acción de tutela, en atención al lugar donde se produce la eventual vulneración de derechos y a la naturaleza jurídica de las entidades accionadas.

4.1.2. Eficacia del proceso:

En el presente caso se encuentran reunidos los requisitos señalados para emitir sentencia, consistentes en que la acción de tutela se presentó en debida forma, la capacidad para ser parte está demostrada para ambos extremos, pues a la accionante le asiste el derecho para presentar acciones de tutela[1], como quiera que está afectado con la actuación de la accionada, y ésta a su vez lo está, por pasiva, dado que presuntamente es la que está afectando con su omisión el derecho reclamado por el accionante.

El fundamento jurídico de la tutela contra particulares procede en la situación en que el solicitante se encuentre en un estado de indefensión o de subordinación, y esta facultad tiene fundamento jurídico en el derecho de igualdad, toda vez que quien se encuentra en alguna de las situaciones referidas no cuenta con las mismas posibilidades de defensa que otro particular, por ello el Estado debe acudir a la protección.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con organizaciones sindicales, *"se advierte que se han establecido las reglas jurisprudenciales para reconocer legitimación en la causa por activa de las directivas de las organizaciones sindicales para instaurar la solicitud de amparo de derechos fundamentales del sindicato, más no de intereses individuales de los trabajadores. Lo anterior, toda vez que la organización se encuentra en situación de subordinación indirecta en relación con los empleadores y además su objeto es velar por los intereses de sus afiliados en pro de la permanencia y adecuado funcionamiento de la asociación".*[2]

En el caso concreto, se advierte que quien presenta la acción de tutela es la presidenta SINDIMUNICIPIOS - SUBDIRECTIVA BUGA, razón por la cual, según se expuso anteriormente, se encuentra legitimado en la causa para promover la solicitud de amparo constitucional que en esta oportunidad se estudia.

---

[1] Inciso final artículo 10 del Decreto 2591 de 1991
[2] Corte Constitucional. Sentencia T-432 de 2019. M.P.: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO.

Con ese mismo criterio, es decir que los sindicatos se encuentran en una situación de subordinación indirecta que los habilita para interponer la acción de tutela por las actuaciones u omisiones del empleador. Así las cosas, en el presente caso, se considera que la acción de tutela procede en contra del INSTITUTO TECNICO AGRICOLA -ITA-, toda vez que algunos de sus trabajadores se encuentran afiliados al sindicato demandante como se señaló en el escrito de amparo, los cuales se encuentran en situación de subordinación en relación con la entidad accionada.

4.2. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:

El problema jurídico a resolver se concreta en determinar, si procede la presente acción de tutela para establecer si se vulnera o no los derechos fundamentales a la asociación sindical y negociación colectiva de los trabajadores que pertenecen al **INSTITUTO TECNICO AGRICOLA -ITA-** y están afiliados a **SINDIMUNICIPIOS-SUBDIRECTIVA GUADALAJARA DE BUGA** representado por su presidenta señora **FABIOLA ZAPATA OLIVEROS,** contra el **INSTITUTO TECNICO AGRICOLA -ITA-**, representado por el Rector **GUSTAVO RUBIO LOZANO,** al no instalar la mesa de negociaciones con la organización sindical y así poder discutir el pliego de solicitudes presentadas oportunamente por dicha organización sindical en los términos que ordena el Decreto Ley 160 de 2014, compilado del Decreto 1072 de 2015, buscando un acuerdo entre las partes.

4..3. TESIS QUE SOSTENDRÁ EL DESPACHO:

El Despacho sostendrá la tesis que, en el presente caso, si es procedente la acción de tutela, puesto que están siendo vulnerados los derechos fundamentales a la asociación sindical y negociación colectiva de los trabajadores que pertenecen al **INSTITUTO TECNICO AGRICOLA -ITA-** y están afiliados a **SINDIMUNICIPIOS-SUBDIRECTIVA GUADALAJARA DE BUGA**, representada por su presidenta señora **FABIOLA ZAPATA OLIVEROS**, por parte del **INSTITUTO TECNICO AGRICOLA -ITA-**, representado por el Rector **GUSTAVO RUBIO LOZANO**, quien tiene competencia para dar inicio a la negociación del pliego de solicitudes, instalando la mesa de negociación con dicha agremiación sindical conforme a la normatividad legal.

4.4. PREMISAS QUE SOPORTAN LA TESIS DEL DESPACHO:

4.4.1. Normativas:

Son premisas normativas que apuntalan la tesis del Despacho las siguientes:

1º. El preámbulo de la Constitución Política de Colombia establece que la Carta fue sancionada y promulgada con el fin de asegurar a los integrantes del Pueblo de Colombia unos derechos básicos entre los cuales se encuentran la vida, la justicia, la igualdad y el conocimiento dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, garantizando un orden político, económico y social justo.

2º. Como principios fundamentales del Estado, la Carta Magna consagra, en su artículo 2:

> *"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución**; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*
>
> *Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.". (Subrayado y negrillas fuera de texto).*

3º. EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA SUBSIDIARIDAD.

> *"Bajo esa línea, la jurisprudencia de esta Corte ha advertido que la acción señalada en el artículo 86 superior no tiene como fin llevar procesos paralelos o sustitutivos de los mecanismos judiciales ordinarios, ni modificar las reglas de competencia de los jueces. Tampoco fue instituida para crear instancias adicionales o reabrir debates que ya fueron discutidos y culminados.*
>
> *De igual manera, se ha reconocido la validez de los medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico y su prevalencia para la protección de los derechos. Bajo ese orden, es deber del ciudadano acudir principalmente a dichos mecanismos previstos para ventilar y solucionar las controversias que surgen cuando consideran que sus garantías fundamentales están siendo afectadas[10].*
>
> *En consecuencia, se ha reiterado que el desconocimiento de lo anterior conllevaría que la acción de tutela se convirtiera en un mecanismo paralelo de protección, que implicaría que el juez constitucional resolviera toda controversia que en principio sería competencia de los jueces ordinarios y, a su vez, se desnaturalizarían no solo la tutela en sí, sino también las funciones que la Constitución le otorgó a la administración de justicia[11].Así las cosas, se ha afirmado que, en principio, al existir otros mecanismos de defensa judicial, la acción constitucional no es el medio al cual se debe a acudir para la protección de derechos fundamentales.*
>
> *Sin embargo, se ha reiterado en múltiples ocasiones que, pese a la existencia de los medios ordinarios, si estos no están en la capacidad de evitar la ocurrencia de*

un perjuicio irremediable la solicitud de amparo procede como ***mecanismo transitorio****.*

De otro lado, también se puede presentar el evento en el que el medio ordinario establecido en el ordenamiento jurídico no resulte idóneo y eficaz, de cara a la situación fáctica del asunto que en su oportunidad analiza el juez constitucional. Por ejemplo, aquellos casos en los que están en juego las garantías fundamentales de quienes merecen una especial protección por parte del Estado, a saber: los menores de edad, personas en condición de discapacidad, adultos mayores, mujeres gestantes o cabeza de familia, indígenas entre otros, por lo que la tutela procede como ***mecanismo definitivo****.*

Sin embargo, esto no implica que en toda solicitud en el que esté involucrado un sujeto de especial protección la tutela sea procedente, pues para que ello sea así, el juez debe analizar la idoneidad y eficacia de los medios ordinarios en cada caso concreto.

En efecto, en cuanto a la idoneidad y eficacia, la jurisprudencia constitucional ha precisado que el respectivo análisis no debe realizarse de manera abstracta, sino que este implica el estudio de aquellas circunstancias particulares que dan origen a la solicitud de amparo. Así, cuando el juez advierta que el mecanismo ordinario no permite la resolución del asunto en su dimensión constitucional, o que se adopten las medidas requeridas para la salvaguarda de los derechos fundamentales vulnerados, debe declarar la procedencia de la tutela[12].

Por su parte, la procedencia del amparo como mecanismo transitorio tiene como fin impedir una afectación grave o inminente de las garantías fundamentales de quien acciona. En esa medida, se brinda una salvaguardia temporal y generalmente se otorgan cuatro meses para que el demandante instaure los mecanismos ordinarios de defensa. A su vez, la vigencia de la protección se mantendrá hasta que el juez competente decida de fondo el asunto[13].

Sobre este aspecto, esta Corte ha sostenido que para que se configure el perjuicio irremediable se debe demostrar que la afectación es inminente; que es imperativo adoptar medidas urgentes al respecto; se trata de una trasgresión grave; y no se pueden postergar las acciones a adoptar para una efectiva protección de los derechos que se consideran vulnerados[14].

Ahora bien, dado que interesa a la causa, en lo que tiene que ver con las garantías fundamentales de las organizaciones sindicales, desde los primeros pronunciamientos sobre la materia, como por ejemplo, la sentencia SU- 342 de 1995, este Tribunal había reconocido que la acción de tutela se convierte en el mecanismo eficaz e idóneo para proteger el derecho de asociación sindical, cuando se presentan situaciones como[15]:

a) El empleador desconoce el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos, afiliarse a ellos, promover su desafiliación o entorpecer el cumplimiento de las gestiones de los representantes sindicales o de las actividades propias del sindicato o adopta medidas represivas contra los empleados sindicalizados o contra aquellos que pretendan afiliarse al mismo.

b) Cuando el patrono obstaculiza o impide el ejercicio del derecho a la negociación colectiva. Aun cuando, tal derecho (art. 55 C.P.), no figura entre los derechos fundamentales, puede ser protegido a través de la tutela, porque su desconocimiento puede implicar, la violación o amenaza de vulneración del

derecho al trabajo, como también el derecho de asociación sindical, si se tiene en cuenta que una de las funciones de los sindicatos es la de presentar pliegos de peticiones, que luego del trámite correspondiente conduce a la celebración de la respectiva convención colectiva de trabajo.

c) Cuando las autoridades administrativas del trabajo incurren en acciones u omisiones que impiden el funcionamiento de los tribunales de arbitramento, en los casos en los que los conflictos colectivos de trabajo no se hubieran podido resolver mediante arreglo directo o conciliación.

Frente a esto último, la sentencia SU-342 de 1995 sostuvo que el ordenamiento jurídico estableció mecanismos ordinarios para lograr la protección de los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, como por ejemplo acudir a las autoridades administrativas en materia de trabajo, para que ejerzan sus funciones policivas o incluso promover las respectivas acciones penales por lo que la tutela se tornaría improcedente. Sin embargo, señaló que estos deben ser analizados respecto del caso concreto, pues no se puede afirmar de manera general que estos no resulten idóneos y eficaces en todos los eventos. Así, el juez constitucional debe tomar lo anterior en cuenta al momento de decidir si debe pronunciarse de fondo.

En consecuencia, la jurisprudencia ha concluido que cuando se presentan las tres situaciones expuestas, los mecanismos previstos en la jurisdicción ordinaria laboral, en principio no son idóneos, ni eficaces para amparar los derechos sindicales de aquellos trabajadores que se encuentran afiliados a organizaciones de este tipo[16].

En efecto, posteriormente, esta Corte resolvió reiterar la postura expuesta. Así, en sentencia T-069 de 2015, se indicó que los conflictos que surgen en el marco de una negociación colectiva y los que en algunas ocasiones pueden terminarse por laudo arbitral son controversias que giran en torno a la creación o modificación de derechos de naturaleza colectiva, por lo que, según lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Código Procesal del Trabajo, estos quedan por fuera de la jurisdicción ordinaria laboral.

En igual sentido, sostuvo que cuando la afectación del derecho se relaciona con posibles conductas discriminatorias de los trabajadores sindicalizados la falta de idoneidad e ineficacia de los mecanismos ordinarios se hace más evidente.

También, afirmó que el proceso administrativo sancionatorio que lleva a cabo el Ministerio del Trabajo no cuenta con la "naturaleza cualificada que debe tener un medio de defensa para que desplace la tutela, que se identifica con el carácter judicial de la herramienta procesal".

En línea con lo anterior, la sentencia T-619 de 2016 reiteró lo expuesto por la jurisprudencia constitucional sobre las situaciones en las que se entiende que los mecanismos ordinarios carecen de idoneidad y eficacia para proteger derechos sindicales y, por tanto la tutela se torna procedente, a saber:

a) Existen algunas situaciones en las que los trabajadores carecen de mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces para proteger dicha garantía, como por ejemplo: (i) el desconocimiento del empleador de los derechos de los trabajadores a constituir sindicatos y afiliarse a ellos, promover su desafiliación y dificultar las actividades propias de las organizaciones sindicales; (ii) la obstaculización o prohibición del ejercicio del derecho a la negociación

colectiva y (iii) las acciones u omisiones de las autoridades administrativas del trabajo que impiden el funcionamiento de los tribunales de arbitramento.

b) El proceso administrativo sancionatorio que adelante el Ministerio de Trabajo no constituye un mecanismo idóneo y eficaz para proteger los derechos sindicales, toda vez que no tiene la naturaleza calificada que debe tener el medio de defensa que eventualmente desplazaría la acción de tutela.

c) Los conflictos colectivos se enmarcan en un contexto económico, en el que se debate la creación o modificación de derechos de carácter colectivo que se resuelven mediante la firma de una convención colectiva o un laudo arbitral, por lo que se encuentran excluidos del conocimiento del juez ordinario laboral.

d) La falta de idoneidad y eficacia de los mecanismos se hace más evidente cuando la vulneración del derecho de asociación sindical surge como un presunto acto de discriminación a los trabajadores que hacen parte del sindicato".[3]

4º. DERECHOS DE ASOCIACIÓN Y NEGOCIACION COLECTIVA. La Constitución Política de 1991 consagra de manera expresa y específica los derechos de los trabajadores y de los empleadores a sindicalizarse y asociarse "sin intervención del Estado" y ordena que la estructura interna y el funcionamiento de las respectivas organizaciones deben ajustarse a la ley y a los principios democráticos; enuncia algunos de los derechos inherentes al ejercicio del derecho de los trabajadores a sindicalizarse; excluye del mismo solo a los miembros de la Fuerza Pública; e incorpora al ordenamiento constitucional el derecho a la negociación colectiva. (…) En el ejercicio de ese derecho de negociación, las partes – autoridades públicas y organizaciones sindicales – deben tener como referente el conjunto de disposiciones constitucionales y legales que asignan a las autoridades públicas las competencias para fijar, mediante actos administrativos unilaterales las condiciones salariales, prestacionales y funcionales de los empleos públicos, lo cual se configura en una limitante al ejercicio del derecho de negociación colectiva pero no lo excluye ni lo hace inane. En síntesis, con base en los artículos 2, 39 y 55 de la Constitución Política, el Convenio 151 de la OIT y su revisión de constitucionalidad, debe concluirse: a) El derecho de los empleados públicos, con la excepción constitucional de los miembros de la Fuerza Pública y las demás excepciones previstas en la ley, a constituir organizaciones sindicales; b) El reconocimiento de la autonomía absoluta de esas organizaciones frente a las autoridades públicas; c) El derecho de los empleados públicos de participar, a través de sus organizaciones sindicales, en la determinación de las condiciones de los empleos públicos; d) El reconocimiento de las competencias constitucionales y legales del Gobierno Nacional para establecer unilateralmente las condiciones de los empleos públicos; y e) El deber de las autoridades públicas de fomentar la negociación de las mencionadas condiciones y de adoptar las medidas de concertación, mediación y composición que permitan resolver los conflictos que puedan surgir por razón de dicha negociación, sin perjuicio del ejercicio de las ya subrayadas competencias.

---

[3] Corte Constitucional. Sentencia T-432 de 2019. M.P.: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO.

5º. En el ámbito del Derecho del Trabajo es básico el reconocimiento dado por la Constitución del 91 al trípode sobre el cual se fundan las relaciones colectivas: la sindicalización (Art. 39), la negociación colectiva (Art. 55) y la huelga (Art. 56). Esto por cuanto reafirma la consustancialidad de estos derechos.

Como derecho de los trabajadores, su ejercicio se convierte en el deber de los empleadores de recibir el pliego de peticiones y de negociarlo. Que los trabajadores tienen derecho a la negociación colectiva, su limitación debe estar expresamente señalado en la ley.

Que el derecho de negociación colectiva es consustancial con el derecho de asociación sindical; potencializa y vivifica la actividad de la organización sindical, en cuanto le permite a ésta cumplir la misión que le es propia de representar y defender los intereses de sus afiliados, y hacer posible, real y efectivo el principio de igualdad. Se busca cumplir así la finalidad de "lograr la justicia en las relaciones que surgen entre patronos y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social" (Sentencias C-013/93 y C-161/00 de la Corte constitucional).

Que con la Constitución Política adoptada por los colombianos en 1991, los Convenios Internacionales del Trabajo entraron a formar parte de la legislación interna, como se estableció expresamente en el artículo 53 que señala: *"Los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna".* Así que, más allá de lo que el Código Sustantivo contiene sobre el derecho colectivo en sus artículos 429 a 484, los fundamentos legales de la contratación colectiva están incluidos en los Convenios 98, 151 y 154 y en las Recomendaciones 91, 94, 113, 151, 159 y 163 de la OIT.

Que el Artículo 55 de la Constitución dispone: *"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".*

Que el artículo 415 del Código Sustantivo del Trabajo tiene por objeto garantizar a los empleados organizados que sus representantes serán oídos y atendidos por las autoridades y en especial por sus superiores jerárquicos cuando representen, en juicio o fuera de él, los intereses económicos comunes o generales de los agremiados y cuando presenten memoriales respetuosos que contengan solicitudes relativas interés colectivo de los afiliados, reclamaciones sobre el trato de que haya sido objeto cualquiera de ellos en particular, o sugestiones encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.

Que con fundamento en los Artículos 414 y 415 del Código Sustantivo del Trabajo, los empleados públicos colombianos pudieron reivindicar y conquistar derechos

laborales y prestacionales que hoy están incorporados a las normas legales aplicables a todos los empleados públicos del país, incluso, los regímenes especiales y derechos extralegales, que la Sentencia C-377 de 1998, *"al revisar la constitucionalidad del "Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública"* y de la Ley 411 de 1997 aprobatoria de dicho instrumento, la Corte consideró acorde con la Constitución la diferenciación entre trabajadores oficiales y empleados públicos para efectos del ejercicio del derecho de negociación colectiva, señalando que los primeros gozan de este derecho plenamente, mientras que los segundos lo hacen de manera restringida, pues si bien éstos tienen derecho a buscar y alcanzar soluciones concertadas en caso de conflicto, no se puede afectar en modo alguno la facultad que tienen las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo.

Que Igualmente, la Corte constitucional en Sentencia: C-201 de 2002, señaló: *"....debe advertir que, estando garantizado constitucionalmente el derecho de negociación colectiva para todas las relaciones laborales, incluidas las de los empleados públicos, y existiendo una amplia facultad de configuración normativa en esta materia por parte del legislador, este último podría en el futuro permitirle a dichos empleados presentar pliegos de condiciones".*

Que en la sentencia Sentencia T-248/14 manifiesta *".... la negociación colectiva resulta ser una garantía indispensable para las organizaciones sindicales, dado que de no tener la posibilidad de llegar a acuerdos con su empleador los fines de la agrupación resultarían frustrados. Cabe resaltar, que la protección al derecho a la negociación colectiva no implica per se llegar a un acuerdo u obligar a alguna de las partes a acoger las condiciones que no comparten, pues lo que busca la Constitución es garantizar el inicio de las conversaciones correspondientes.*
Que como garantía constitucional al derecho de negociación colectiva ".. En principio, el derecho a la negociación colectiva no es considerado un derecho fundamental y por ende no es amparable a través de la acción de tutela; sin embargo, la jurisprudencia ha establecido que podrá adquirir este carácter, "cuando su vulneración implica la amenaza del derecho al trabajo o el de asociación sindical".

"La negociación colectiva representa el mecanismo idóneo para llegar a un acuerdo entre trabajador y empleador para optimizar las condiciones laborales a las que se encuentran sometidos, evitando recurrir a un escenario judicial requiriendo a un tercero para que dirima el conflicto. Resulta ser una garantía indispensable para las organizaciones sindicales, dado que de no tener la posibilidad de llegar a acuerdos con su empleador los fines de la agrupación resultarían frustrados. " Que en la sentencia *C-063/08 expresa: "El alcance del derecho de negociación colectiva, lo ha señalado esta Corporación con base en lo dispuesto en el artículo 2º. del Convenio 154 de la OIT, en el cual se hace referencia a la negociación colectiva como un concepto genérico que alude a las negociaciones que tengan lugar entre un*

empleador, grupo de empleadores u organización de empleadores con una o varias organizaciones de trabajadores, con el propósito de fijar las condiciones que habrán de regir el trabajo y el empleo, o con el fin de regular las relaciones entre empleadores y trabajadores a través de las diferentes organizaciones de unos y otros. El derecho de negociación colectiva no se limita a la presentación de los pliegos de peticiones y a las convenciones colectivas, sino que incluye todas las formas de negociación que se den entre trabajadores y empleadores y que tengan el fin de regular las condiciones del trabajo mediante la concertación voluntaria, la defensa de los intereses comunes entre las partes involucradas en el conflicto económico laboral, la garantía de que los representantes de unos y otros sean oídos y atendidos, así como la consolidación de la justicia social en las relaciones que se den entre los empleadores y los trabajadores".

"El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (num. 98) forman parte del bloque de constitucionalidad en cuanto se refieren a derechos humanos fundamentales en el trabajo como la libertad sindical y la aplicación de los principios de derechos de sindicalización colectiva"

" En relación con el derecho de negociación colectiva, cabe mencionar el Convenio num. 154 de la OIT, sobre el fomento de la misma de manera libre y voluntaria, Convenio sobre el que la Corte ha considerado que no cabe duda que hace parte de la legislación interna, tanto a la luz del artículo 53 constitucional, como por haber sido aprobado por medio de la Ley 524 de 1999, sin embargo, hasta la fecha esta Corporación no ha declarado que haga parte integrante del bloque de constitucionalidad ni en sentido estricto ni en sentido lato. En la sentencia C-161 de 2000 en la cual se examinó la flexibilidad del Convenio 154 y de su ley aprobatoria no hubo un pronunciamiento de esta Corporación, y sentencias posteriores en las cuales se ha hecho alusión al mismo tampoco han dilucidado el extremo en cuestión. La expresión "negociación colectiva" de que tratan el Convenio 154 y el artículo 55 de la Constitución, no se reduce a pliegos de peticiones o convenciones colectivas, sino que abarca todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de fijar las condiciones de trabajo y empleo, o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez. Puede afirmarse entonces, que la negociación colectiva es el género y la convención colectiva y el pliego de peticiones son la especie y como especie, pueden ser objeto de algunas restricciones.

La convención colectiva es uno de los instrumentos o mecanismos para la negociación, destinada a dar solución y a poner fin a los conflictos colectivos de trabajo y a precaver que éstos desemboquen en la huelga, y tiene como finalidad fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia. Si bien es

el resultado de la negociación, pues de conformidad con lo previsto en el C.S.T., art. 435, inc. 2º, si se llegare a un acuerdo total o parcial sobre el pliego de peticiones, se firmará la respectiva convención colectiva, no es sólo un contrato sino que se constituye en norma jurídica dictada por la empresa y los trabajadores, a través de un acuerdo de voluntades reglado y de naturaleza formal, que se convierte en fuente autónoma de derecho, dirigida a regular las condiciones individuales de trabajo, con sujeción a los derechos mínimos ciertos e indiscutibles de los trabajadores. Así, por tener un claro contenido regulador y constituir sus cláusulas derecho objetivo, la misma adquiere el carácter de fuente formal del derecho.

6. Deber del empleador de dar inicio a la etapa de arreglo directo ante la presentación de un pliego de peticiones. Reiteración de jurisprudencia:

"4.1. El problema jurídico planteado fue resuelto recientemente por esta Corporación en la Sentencia T-248 de 2014[42], en la que la Corte resolvió un caso en la cual la empresa Ecodiesel Colombia S.A. se negaba a comenzar el proceso de negociación colectiva con la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo, argumentando irregularidades en la afiliación de sus trabajadores al sindicato y en la presentación del pliego de peticiones.

4.2. Al respecto, la organización sindical de industria pretendía que el juez constitucional le ordenará a la empresa petrolera que iniciara inmediatamente las conversaciones con el fin de discutir el pliego de peticiones presentado el día 13 de abril de 2012, alegando que la dilación injustificada en comenzar el proceso de concertación derivaba en la vulneración de sus derechos a la asociación sindical y a la negociación colectiva, más aún cuando existía un pronunciamiento del Ministerio del Trabajo en el que se sancionaba a la compañía por tal omisión.

4.3. Sobre la controversia planteada, este Tribunal estimó que se vulneran los derechos a la asociación sindical[43] y a la negociación sindical[44] cuando una empresa, sin justificación constitucional[45] o legal[46], se niega a iniciar la etapa de arreglo directo ante la presentación de un pliego de peticiones por parte de uno de los sindicatos en los que estén afiliados trabajadores de la compañía, máxime cuando existe una decisión del Ministerio del Trabajo en la cual se le requiere para que dé comienzo a la misma, toda vez que para continuar con el proceso de concertación laboral contemplado en el Código Sustantivo del Trabajo, esto, para es optar por la declaratoria de huelga o acudir ante un tribunal de arbitramento para solucionar las diferencias, es necesario haber agotado dicha etapa de conversaciones con el empleador.

4.4. Así las cosas, esta Corporación otorgó el amparo solicitado por el sindicato de industria demandante, al encontrar que la empresa había omitido dar inicio a la etapa de arreglo directo sin justificación alguna, desconociendo la sanción impuesta por el Ministerio del Trabajo por desconocer el deber legal estipulado en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo[47].

4.5. Por lo demás, en relación con el análisis de la legalidad de la presentación del pliego de peticiones, la Corte aclaró que la competencia del juez constitucional se limita al estudio de la vulneración de los derechos fundamentales, y que la solución de dicha clase de controversias le compete al Ministerio de Trabajo en un primer momento, y luego a los jueces ordinarios laborales o contenciosos administrativos según sea el caso.

4.6. En ese sentido, se consideró que ante una decisión de la autoridad del trabajo en la que se concluye que no es válida la justificación dada por una compañía para negarse a comenzar la etapa de arreglo directo, la omisión del empleador de iniciar inmediatamente las conversaciones para resolver el conflicto económico planteado, "desconoce la fuerza vinculante de las decisiones de dicha entidad, es una práctica antisindical y vulnera la garantía constitucional a la negociación colectiva, pues obstruye de manera injustificada y desproporcionada la realización del proceso de negociación."[4]

4.4.2. Premisas Fácticas Probadas:

- La señora **FABIOLA ZAPATA OLIVEROS,** es la Presidenta de SINDIMUNICIPIOS - SUBDIRECTIVA BUGA y representante legal del mismo.

- El Sindicato de Empleados Públicos y Trabajadores oficiales de los Municipios del departamento del Valle del Cauca "SINDIMUNICIPIOS", se encuentra debidamente depositada ante el ministerio de trabajo y notificada y reconocida por el señor rector GUSTAVO RUBIO LOZANO – del INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA ITA.

- Que en dicha organización sindical se encuentran afiliados entre otros, varios servidores públicos que prestan sus servicios al INSTITUTO TÉCNICO AGRICOLA ITA en varios cargos.

- En la fecha 27 de febrero de 2020, presentaron al empleador el pliego de solicitudes al señor GUSTAVO RUBIO LOZANO, en calidad de Rector de la Institución Educativa denominada INSTITUTO TÉCNICO AGRÍCOLA establecimiento de Educación Superior ITA Buga, ITA PROFESIONAL.

- Fechado el 18 de Marzo del 2020, recibieron por parte de esa rectoría copia de un oficio dirigido al señor Alcalde Municipal de Guadalajara de Buga, donde se le envío el pliego de solicitudes manifestando no tener competencia para asumir dicha negociación. En dicho oficio manifiesta que solo 6 de los afiliados pertenecen a ITA PROFESIONAL y el resto a Institución Educativa Guadalajara de Buga.

4.5. CASO CONCRETO:

En el presente caso la señora **FABIOLA ZAPATA OLIVEROS,** pretende que por parte de la **INSTITUCION EDUCATIVA ITA PROFESIONAL**, de inicio a la etapa de

[4] Corte Constitucional. Sentencia T-432 de 2019. M.P.: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO.

negociación de pliego de solicitudes, brindado las garantías constitucionales y laborales para llevar a feliz término la negociación colectiva, y se instale la mesa de negociaciones con la organización sindical y así poder discutir el pliego de solicitudes que han presentado conforme a la ley, buscando un acuerdo entre las partes. Por su parte, la institución accionada señala no tener competencia para iniciar la respectiva negociación, por el hecho de que sólo hay siete (7) empleados de la institución que pertenecen a la organización, y que hay 19 empleados adscritos a la Secretaria de Educación Municipal, que por ende son empleados del Municipio, y en ese sentido se ofició al Alcalde del municipio de Buga Valle, sin tener respuesta alguna. Alelga además, que no se cumplen con los requisitos de inmediatez y subsidiaridad para impetrar la presente acción constitucional.

4.5.1. Análisis de procedibilidad.

INMEDIATEZ. Según se desprende del artículo 86 de la Carta, la finalidad de la acción de tutela es conjurar situaciones urgentes que requieran la actuación expedita del juez constitucional; por ello, de acuerdo con el principio de inmediatez, el mecanismo constitucional debe ser impetrado en un tiempo razonable a partir del hecho generador de la vulneración. La actora interpuso la acción de tutela el día 14 de agosto de 2020, teniendo en cuenta que el 27 de febrero hogaño, presentaron el pliego de solicitudes al empleador en este caso el señor Rector Gustavo Rubio Lozano, el 18 de marzo reciben copia de oficio dirigido al alcalde con el pliego de peticiones para que sean ellos que resuelvan por competencia; trámite que se encontraba suspendido, en consecuencia, la presunta negativa a negociar se da a partir del 1° de junio de 2020, fecha en la que se levanta la medida de suspensión de términos para la negociación colectiva del sector público; pliego de solicitudes, que a la fecha no han tenido instalación de mesa de negociación a cargo del empleador, correspondiendo este, el hecho vulnerador. En esa medida el plazo transcurrido se considera razonable y proporcionado para acudir a la tutela.

SUBSIDIARIEDAD: El artículo 86 de la Carta establece que la acción de tutela *"sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable."* En tratándose de conflictos económicos, el artículo 3º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en principio, excluyó de la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral la resolución de dicha clase de controversias, y contempló que las mismas se continuarían tramitando de acuerdo con las leyes especiales sobre la materia, es decir, de conformidad con las disposiciones sobre conflictos colectivos del trabajo contempladas en los artículos 429 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo, en las cuales se consagra un esquema de solución compuesto por (i) la presentación del pliego de peticiones al empleador, (ii) la etapa de arreglo directo, y (iii) la oportunidad de acudir a la huelga o ante un tribunal de arbitramiento en caso de fracasar la negociación entre las partes.

Igualmente, la ley ha instituido otros medios alternativos para contrarrestar los actos atentatorios de los derechos a la asociación sindical y a la negociación colectiva, como son (i) las querellas ante las autoridades administrativas del trabajo, las cuales según los artículos 17 y 485 del Código Sustantivo del Trabajo en ejercicio de sus funciones policivas están facultadas para remediar dicha clase de violaciones, o (ii) la posibilidad de acudir ante la Fiscalía General de la Nación para que con fundamento en los artículos 354 del mencionado estatuto labora y 200 del Código Penal, se examine la posibilidad de iniciar la respectiva acción penal para castigar a las personas que incurran en el delito de "*violación de los derechos de reunión y asociación.*"

En la presente oportunidad, el representante del sindicato accionante solicitó la protección de sus derechos a la asociación y a la negociación colectiva ante la negativa de la Institución Educativa de darle inicio al trámite de concertación del pliego de peticiones presentado. Por su parte, la entidad accionada argumentó que se ha reusado a acceder a la solicitud del sindicato, dado que tiene solo unos trabajadores sindicalizados, por ello, no le asiste competencia para decidir sobre el pliego.

Al respecto, el juzgado considera que la acción de tutela resulta procedente para proteger los derechos de la organización peticionaria, ya que no cuenta con ningún mecanismo judicial idóneo y eficaz para solucionar la controversia planteada ante el juez constitucional. En efecto, es precisamente la negativa de la institución educativa accionada la que le impide acudir al esquema de resolución de conflictos colectivos establecidos por el legislador -tribunal de arbitramento-, ya que la omisión, en un primer momento, de iniciar la etapa de arreglo directo, deriva en que el sindicato accionante no pueda ejercer los instrumentos consagrados en el ordenamiento jurídico para garantizar su prerrogativa a la negociación.

Adicionalmente, en relación con los mecanismos administrativos ante el Ministerio del Trabajo, resulta necesario señalar que el medio idóneo y eficaz que exige la normatividad para analizar la procedencia de la acción de tutela debe ser judicial, por lo cual no es exigible al demandante su agotamiento. No obstante, esta judicatura advierte que en esta oportunidad ya se acudió a dicho instrumento, se presentó queja ante el Ministerio del Trabajo por los hechos antes narrados y dicha cartera a través de la inspectora del trabajo y seguridad social, envió comunicado de 26 de junio de 2020, indicando que mediante Auto No. 0272 de 23 de junio de 2020, la Coordinadora del Grupo de Resolución de Conflictos de la Dirección Territorial del Valle del Cauca avocó conocimiento de la petición de la queja por la negativa a negociar pliego de solicitudes 2020-2021 y donde ella fue asignada para asumir la investigación. Se hace la claridad de que ante la suspensión de términos que decretó dicha autoridad por cuenta de la emergencia sanitaria por la pandemia del covid-19, no ha sido posible dar impulso a la averiguación preliminar iniciada a petición de la

representante de la organización sindical, y se indica que en el momento en que se reanuden los términos procesales del Ministerio del Trabajo, continuará con las investigaciones administrativas laborales.

Al respecto, vale precisar que la Averiguación Preliminar tiene como fin determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción por parte del examinado; luego, a partir del resultado de las preliminares, el Ministerio del Trabajo puede o no iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionatorio en virtud de lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con el artículo 354 literal c) del Código Sustantivo del Trabajo.

Por lo demás, la denuncia penal en busca de que se inicie un proceso con el fin de que se castigue a las personas que pudieron haber cometido conductas que atenten contra la libertad de asociación sindical y el derecho a la negociación colectiva, no resulta idónea para conminar a la Institución Técnica Agrícola -ITA- para que proceda a continuar con la concertación laboral, pues el objetivo del proceso penal es verificar la responsabilidad de un ciudadano en relación con una acción u omisión que se considera típica, antijurídica y culpable, pero no resolver conflictos colectivos de carácter económico.

En esos términos se considera que para el caso en concreto, la acción de tutela si es el mecanismo idóneo y eficaz para que en este caso los derechos de los trabajadores encuentren el amparo esperado.

4.5.2. Estudio de los Derechos Fundamentales supuestamente vulnerados:

La entidad accionada Instituto Técnico Agrícola ITA, a voces de su representante, es, un establecimiento público de educación superior con NIT 820.124.023-4, Que está adscrito al Ministerio de Educación Nacional. Complementando esta información se consultó la compilación de su Estatuto General[5], donde sobre su naturaleza jurídica se establece que en efecto, es un establecimiento público de educación superior del orden municipal, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, regido por la Constitución Política y la ley.

En la demanda dicha institución, acepta expresamente que si tiene facultad para negociar e instalar la mesa de pliego de solicitudes, cuando dice que *"en ningún momento ha tenido la negativa de negociar e instalar"* dicha mesa de *"pliego de solicitudes de 2020-2021"*, aunque luego se contradiga diciendo que no tiene competencia. También es un hecho aceptado de que existen siete (7) empleados de esa entidad que pertenecen a la organización sindical.

---

[5] Contenido en Acuerdo No. 039 de 26/03/2019 de su Consejo Directivo. Ver en: https://ita.edu.co/wp-content/uploads/2019/08/Acuerdo-Consejo-Directivo-039-de-2019-Estatuto-General-1.pdf

Por su parte, la organización de trabajadores denominada SINDICATO DE EMPLEADOS PÚBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES DE LOS MUNICIPIOS DEL VALLE DEL CAUCA -SINDIMUNICIPIOS-, conforme lo acredita la Coordinadora de Grupo Archivo Sindical del Ministerio del Trabajo, es un sindicato de primer grado y de industria con personería jurídica No. 295 del 19/07/1999 con domicilio en Palmira Valle, y que la SUBDIRECTIVA SECCIONAL GUADALAJARA DE BUGA también debidamente registrada está adscrita a dicha organización, con la señora FABIOLA ZAPATA OLIVEROS en su calidad de Presidenta.

Dicha organización sindical, como se acredita, está dentro de la clasificación que trae el artículo 356 del CST, como de "…*b. De industria o por rama de actividad económica, si están formados por individuos que prestan sus servicios en varias empresas de la misma industria o rama de actividad económica".*

> *"Como puede apreciarse, la norma en estudio exige que para conformar un «sindicato de industria», los trabajadores sean de una misma rama industrial o actividad económica, pero no da parámetros básicos o criterios para poder entender la manera en que deben delimitarse esas ramas industriales o actividades económicas, lo cual dificulta la labor de definir la legalidad de la afiliación de los trabajadores a dichos sindicatos, puesto que no existen criterio legales que permitan determinar a quienes representa o cobija un determinado sindicato de industria.*
>
> *(…)*
>
> *Así las cosas, en lo que tiene que ver con la definición de «sindicato de industria», el concepto de «industria» no debe concebirse desde un punto de vista restringido y formal, sino que debe entenderse en un sentido amplio y material, con el fin de extender las garantías a los derechos sindicales consagrados en la Constitución Política de 1991 y en los instrumentos internacionales ya citados, y de esta manera, lo importante es que el trabajador o trabajadores, respecto de los que exista duda o controversia sobre sus afiliaciones a un sindicato de industria, material y efectivamente presten sus servicios o desarrollen sus labores en empresas de un mismo ámbito de producción, sin parar mientes, o sin importar la clase de vínculo laboral.*
>
> *Este criterio material es totalmente compatible con los contenidos básicos que integran el núcleo esencial de los derechos de libertad sindical y asociación sindical y además, no franquea las fronteras que los limitan, las cuales, como se anotó en párrafos precedentes, hacen referencia a las restricciones necesarias para garantizar los principios democráticos, la seguridad nacional, el orden público, y la protección de los derechos y las libertades ajenas, aspiraciones que en nada resultan afectadas por la visión*

amplia y material de «sindicato de industria» que en esta providencia se sostiene".[6]

De esta manera en este caso concreto el SINDICATO DE EMPLEADOS PÚBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES DE LOS MUNICIPIOS DEL VALLE DEL CAUCA -SINDIMUNICIPIOS- agrupa como su nombre lo indica a empleados públicos y trabajadores oficiales de los municipios del departamento del Valle, entre los cuales están trabajadores de la entidad accionada Institución Técnica Agrícola -ITA-

Entonces, para resolver este caso, se debe recordar lo traído en los presupuestos normativos que afirman la tesis del juzgado, en particular que, los instrumentos internacionales adoptados por la OIT y aprobados por Colombia, tales como los convenios 98 de 1949 y 154 de 1981, así como el artículo 55 Superior, obligan al Estado colombiano a adoptar medidas para estimular y fomentar de manera progresiva en todos los ámbitos de la economía, procedimientos de negociación colectiva voluntaria, como un instrumento para lograr el dialogo y la paz social.

En ese mismo sentido, en garantía del derecho de negociación colectiva, el artículo 433 del CST, le establece a los empleadores la obligación de recibir a los delegados de los trabajadores, dentro de las 24 horas siguientes a la presentación del pliego de peticiones, para *"iniciar [las] conversaciones"* que den comienzo a la etapa de arreglo directo.

Para este juzgado, este mandato claro de *"iniciar conversaciones"*, esta obligación perentoria dirigida a los empleadores, contenida en el artículo 433 del CST, tiene como propósito, no solo hacer real y efectivas los derechos de libertad sindical y asociación sindical, sino que también, constituyen una garantía para que las partes en conflicto se escuchen de manera civilizada y puedan tramitar sus desacuerdos entre ellos, y por esta vía, materializar el dialogo y la paz social.

Por tal razón, en el artículo 354 del CST, el legislador quiso reforzar ese mandato al señalar, que *"negarse a negociar con las organizaciones sindicales que hubieren presentado sus peticiones de acuerdo con los procedimientos legales"*, constituye un "acto *atentatorio contra el derecho de asociación sindical"*, que de acuerdo con la referida disposición, puede acarrear no solo sanciones pecuniarias como multas, sino que puede verse avocada a la acción penal.

Por ende, en criterio de este despacho judicial, la Institución Técnica Agrícola no puede abstenerse de "*iniciar conversaciones"* y/o negociaciones directas con el sindicato de industria accionante, alegando que no tiene competencia por el hecho

---

[6] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B. C.P.: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Sentencia de 8 de agosto de 2019. Expediente: 11001-03-25-000-2014-00716-00 (2229-2014).

de que la mayoría de los trabajadores sindicalizados en esa organización, pertenezcan a la planta del municipio de Guadalajara de Buga, o a la Institución Educativa Guadalajara de Buga, y que por ese hecho deba ser dicho ente territorial quien a través del Alcalde Municipal asuma ese pliego de solicitudes laborales.

Cuando se tiene establecido que el pliego de solicitudes, como lo permite la ley, se dirigió al Instituto Técnico Agrícola con quien se pretende negociar el mismo, entendiendo con ello que es con respecto a los trabajadores sindicalizados que pertenecen a dicha entidad y no otra; en tanto que existe correspondencia entre la calidad de empleados públicos o trabajadores oficiales que tiene contratados y el sector público y territorialidad en el departamento del Valle al cual pertenece la organización sindical que le presenta el pliego, puesto que actuar en contrario, es decir no atender la solicitud o negarse a negociar con el sindicato, iría en contravía de los derechos de asociación y de negociación colectiva, reconocidos en las mencionadas normas nacionales e internacionales; y además, contraría el carácter obligatorio que el legislador le atribuyó a la etapa de arreglo directo, y que la Corte Constitucional reafirmó en su jurisprudencia.[7]

> *"Es oportuno resaltar, que en lo que tiene que ver con la idoneidad o legitimidad de los sindicatos para presentar pliegos de peticiones, cuando no existe correspondencia entre el sector de la empresa a la cual se le presenta el pliego y el ámbito económico al que pertenece la organización sindical, la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, tiene definido de manera pacífica y reiterada, que en esos eventos, abstenerse de sentarse en la mesa de discusiones, alegando disparidad entre la actividad económica de la empresa y la rama, sector o área industrial del que proviene el sindicato, desconoce los derechos fundamentales a la negociación colectiva y al debido proceso, pues, mientras un sindicato de industria se encuentre debidamente registrado y/o inscrito ante el Ministerio del Trabajo, se encuentra plenamente habilitado para presentar el respectivo pliego de peticiones ante las empresas que considere llamadas a atender los reclamos de los trabajadores afiliados, y estas últimas, en garantía del derecho de negociación colectiva, y en aplicación del artículo 433 del CST, están en la obligación de recibir a los negociadores de los trabajadores, para iniciar conversaciones, dentro de las 24 horas siguientes a la presentación del pliego petitorio".*[8]

---

[7] En la sentencia C- 466 de 2008, la Corte se refirió a la etapa de arreglo directo, al indicar la importancia de esta fase a la luz de los convenios de la OIT en los siguientes términos: «El *periodo establecido para desarrollar la primera etapa de arreglo directo se caracteriza por ser obligatorio, esto es, que no depende de la voluntad o libre acuerdo entre las partes*».

[8] Op.Cit. CONSEJO DE ESTADO.

Conforme la naturaleza jurídica de la institución educativa accionada, que tiene autonomía administrativa y patrimonio autónomo, y que como tal no depende del municipio u otro ente, al tender trabajadores contratados o vinculados sindicalizados, le asiste la obligación de iniciar las negociaciones directas con el sindicato, sin anteponer ningún tipo de obstáculo o razón que cuestione su atribución o competencia que se muestra clara en el plenario, ni mucho menos cuestionar la capacidad y la idoneidad del sindicato promotor del conflicto, con el simple argumento de ser una asociación que afilia a un mínimo de sus empleados, pues esa situación bien podía ventilarla judicialmente en otros escenarios, sin que se pueda sustraer a sentarse en la mesa de discusiones, con lo cual se viola sin razón el derecho fundamental a la negociación colectiva, y al debido proceso, que como ya se anotó, aquella hace parte del fundamental de asociación sindical conforme a la normatividad ya referenciada y su bloque de constitucionalidad.

Se reitera lo que al respecto ha dicho la Corte en cuanto a la negativa a negociar por parte del patrono que, afecta tanto el derecho de asociación como el de negociación colectiva, que no obstante, en este caso aún no se ha pronunciado el Ministerio del Trabajo, como se dijo ese no es un requisito que debía agotar el sindicato, toda vez que se trata de una investigación de carácter policivo que no aborda el sustento de los derechos que se pretende el amparo.

La INSTITUCIÓN TÉCNICA AGRÍCOLA -ITA- vulneró la garantía fundamental de negociación colectiva de SINDIMUNICIPIOS, pues su negativa a iniciar conversaciones acarrea la imposibilidad de iniciar la etapa de arreglo directo y posteriormente los mecanismos alternativos de solución de controversias colectivas, establecidos previamente por el Legislador en caso de fracasar la primera etapa; dejando de esta forma desprotegido al sindicato, sin posibilidad de dirimir el conflicto. Así mismo, no se evidencia que la negativa de la empresa de iniciar conversaciones responda a la protección de bienes constitucionalmente relevantes; pues únicamente fundamenta su actitud en que no tiene competencia lo cual no es cierto, y que el pliego de peticiones le fue presentado el día 27 de febrero de 2020, cuando la legislación establece pronunciarse dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al último día del primer bimestre, y si ello fue así, se observa que contaba con los días 28 y 29 de febrero del cursante año, siendo de esta manera argumentos sin fundamento alguno.

En el marco del Decreto 1072 de 2015 las **entidades públicas** en el pasado mes de marzo debían instalar la mesa para la negociación singular o de contenido particular de los pliegos presentados por las organizaciones sindicales.

Ante la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, que llevó a que la mayoría de los servidores públicos estén desarrollando sus funciones desde la casa, se expidió la Circular conjunta No. 100-005-2020 de fecha 16 de marzo, impartiendo directrices

para que las entidades públicas aplazaran la instalación o discusión de los respectivos pliegos de peticiones hasta el 30 de abril de 2020. Posteriormente, mediante la Circular 100-006-2020, el plazo para instalar o reanudar la discusión de los pliegos de peticiones singulares o de contenido particular, presentados por las organizaciones sindicales ante las entidades públicas, se extiende hasta el 31 de mayo de 2020.

De esta manera, sin encontrarse más prórrogas de suspensión de términos para instalar o reanudar la discusión de los pliegos de peticiones a que se refieren esas directrices del Ministerio del Trabajo, se espera que éstas hayan iniciado o reanudado el 1º de junio de 2020.

En el presente caso, se encuentran por demás acreditados los requisitos de legitimación, inmediatez y subsidiaridad, tal como se realizó el estudio previamente.

4.6. CONCLUSIÓN:

Por lo tanto, como en el *sub judice* no se ha cuestionado el registro y/o inscripción de SINDIMUNICIPIOS ante el Ministerio del Trabajo, era perfectamente válido que dicho sindicato presentase un pliego de peticiones a la INSTITUCIÓN TÉCNICA AGRÍCOLA -ITA-, bajo el entendido que varios de los trabajadores de dicha entidad se encontraban legalmente afiliados a la organización sindical y en la presente acción varios de ellos le dieron toda la facultad a la presidenta del sindicato para que los represente para la garantía de esos derechos, y en consecuencia, la demandada estaba en la obligación de recibir a los negociadores de los trabajadores, para iniciar conversaciones, dentro de las 24 horas siguientes a la presentación del pliego.

Teniendo en cuenta que, a partir del 1 de junio de 2020, se ha levantado la suspensión de los términos para iniciar la negociación de pliegos por la declaratoria de emergencia sanitaria por causa de la pandemia del COVID – 19, se tiene vía libre para las partes en conflicto para negociar el pliego de solicitudes.

En consecuencia, se ordenará al señor **GUSTAVO RUBIO LOZANO**, en calidad de Rector del **INSTITUTO TECNICO AGRICOLA ITA-**, que en el término de cuarenta y ocho horas (48) siguientes a su notificación, proceda a fijar fecha para dar inicio a la etapa de negociación del pliego de solicitudes realizada por el sindicato y llevar a cabo así, la instalación de la mesa de negociación con dicha organización sindical para ser escuchadas sus peticiones, cumpliendo las formalidades legales.

Conforme lo analizado, se dispondrá la falta de legitimación en la causa para las demás entidades vinculadas en el presente trámite.

5. DECISION

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO PRIMERO CIVIL MUNICIPAL DE BUGA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales de ASOCIACION y NEGOCIACION COLECTIVA de los trabajadores que pertenecen al **INSTITUTO TECNICO AGRICOLA ITA** y que se encuentran afiliados al **SINDICATO DE EMPLEADOS PÚBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES DE LOS MUNICIPIOS DEL VALLE DEL CAUCA "SINDIMUNICIPIOS", SUBDIRECTIVA DE GUADALAJARA DE BUGA, NIT/805.019.570-0**, representado por su Presidenta la señora **FABIOLA ZAPATA OLIVEROS** identificada con cedula de ciudadanía número 38.860.873, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. ORDENAR que el **INSTITUTO TECNICO AGRICOLA ITA** NIT.800.124.023-4, representada por el Rector **GUSTAVO RUBIO LOZANO,** de inicio a la etapa de negociación de pliego de solicitudes con la instalación de la mesa de negociación con **SINDIMUNICIPIOS- SUBDIRECTIVA GUADALAJARA DE BUGA**, en cumplimiento el artículo 11 del Decreto Ley 160 de 2014, compilado en el artículo 2.2.2.4.10 del Decreto 1072 de 2015, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos, brindando las garantías constitucionales y legales para la negociación colectiva.

TERCERO: DECLARAR falta de legitimación en la causa por pasiva para las entidades vinculadas en la presenta acción.

CUARTO: NOTIFÍQUESE en legal forma la presente decisión de conformidad con los artículos 30 y 31 del Decreto 2591 de 1991, contra la que procede el recurso de impugnación sin perjuicio de su cumplimiento inmediato, y en caso de no ser impugnado remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ALBA MONICA/WMBN.

Firmado Por:

WILSON MANUEL BENAVIDES NARVAEZ
JUEZ MUNICIPAL

Rad. 2020-00186

JUZGADO 001 CIVIL MUNICIPAL BUGA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **82ff091057b3c7b0a0478968ea8fa9443b0aaf2d45d70593c0767360298adf82**
Documento generado en 23/09/2020 01:06:37 p.m.